



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

부지와 서비스 방식의 지역개발사업과의 혼합 특성

- 광주권 지역개발사업을 중심으로 -

Characteristics of the Sites and Services Scheme
Combined with the Regional Development Project
- Focusing on the Secondary Cities Regional Project in Korea -

2019년 2월

서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학 전공

김 태 오

부지와 서비스 방식의 지역개발사업과의 혼합 특성

- 광주권 지역개발사업을 중심으로 -

지도교수 최 막 중

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함

2018년 10월

서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학 전공

김 태 오

김태오의 도시계획학 박사학위논문을 인준함

2018년 12월

위 원 장 김 광 중

부위원장 최 막 중

위 원 김 세 훈

위 원 장 남 종

위 원 정 상 훈

김광중 (인)

최막중 (인)

김세훈 (인)

장남종 (인)

정상훈 (인)

국문 초록

1970년, UN은 개발도상국 주택문제 해소방안으로 현지개량과 더불어 부지와 서비스 사업을 확대 실시하기로 결의하였다. 이후 세계은행은 세계 각지에서 부지와 서비스 사업을 추진하며 이의 국제적 확산을 주도하였는데, 여기에는 본 연구에서 사례로 선정한 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업도 포함되어 있었다. 따라서 부지와 서비스 방식의 직·간접적인 영향이 우리나라에도 있었으리라는 추정이 가능하다. 그러나 이에 관한 국내 학계의 관심은 크지 않아 관련 연구는 손에 꼽을 정도이고, 이를 언급한 연구조차 자조주택 및 부지와 서비스 사업이 국내에서 시행된 바 없다는 내용을 담고 있다. 바로 이와 같은 상반된 두 가지 사실, 즉, 세계은행이 ‘광주권 지역개발사업’을 통해 한국에서 부지와 서비스 사업을 전개했다는 사실과 한국의 주택정책은 부지와 서비스 방식과 다르게 전개되었다는 기존 연구결과 간의 괴리로부터 본 연구는 시작되었다. 부지와 서비스 방식의 국제적 확산에도 불구하고, 우리나라에서만 그 존재감조차 찾기 어려운 상황이라면, 우리나라에서 유일하게 추진된 부지와 서비스 사업은 국제적 방식과 달리 어떤 특성이 변용되었거나, 혹은 다른 특성이 추가되었으리라는 추정으로부터 본 연구의 문제의식이 발로(發露)하였기 때문이다. 이에 본 연구에서 설정한 연구 질문은 다음 세 가지로, 첫째, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 무엇이고, 이러한 변용을 가능케 한 정책수단의 규명, 둘째, 한국에서 변용된 부지와 서비스 방식이 저소득층 주거 지원이라는 본연의 목표를 달성했는지 여부와 이를 가능케 한 정책수단의 규명, 마지막으로 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 더불어 추진되었다는 또 다른 특징으로부터 기인한 특성의 규명이다.

먼저 첫 번째 연구 질문과 관련하여, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 완성주택이 자조주택을 대체했다는 사실이다, 비록 공급된 주

택을 자조주택의 하나인 확장 가능한 코어주택(expandable core housing)이라 명명했지만, 타 부지와 서비스 사업에 적용된 코어주택이 기둥과 지붕 등 최소한의 구조체만으로 이루어졌음을 고려하면, 우리나라의 그것은 사실상 완성주택으로 보아도 무방했다. 이처럼 자조주택이 완성주택으로 대체된 것은 우리나라의 기후적 요인이 크게 작용한 결과였다. ‘광주권 지역개발사업’을 제외한 초기 부지와 서비스 사업은 모두 열대 혹은 아열대 국가에서 시행되어 단열과 난방이 주택에 불필요하거나 부수적 성능에 불과했지만, 우리나라는 겨울철 혹한기로 인해 이는 주택에 요구되는 필수적 성능이었고, 이는 비전문가인 입주자의 자조적 노동력 동원으로 극복하기 어려운, 즉, 전문적 기술을 필요로 하는 성능이었기 때문이다. 이외에도, ‘광주권 지역개발사업’에 앞서 시행된 시민아파트 건립사업에 자조주택의 특성을 반영하고자 한 전문가의 의견이 국내 정치인에 의해 거부되었다는 사실, 그나마 반영된 자조주택 특성마저 와우아파트 붕괴 사고로 인해 사업 자체가 중단되어 지속하지 못했다는 사실, 1950년대 미국 원조 하에 자조주택 이론이 반영되어 추진된 미아리 난민 정착사업이 결과적으로 무허가 불량주택의 확대 재생산을 야기했다는 사실 등도 우리나라에서 자조주택이 확산되지 못한 요인이었으리라 추정된다.

자조주택이 완성주택으로 대체되었다는 한국적 변용 특성은 필연적으로 사업비용 증가를 수반하기에, 세계은행이 주목한 공공의 재정적 부담 경감은 어려워질 수밖에 없었다. 이에 세계은행과 우리 정부는 이를 상쇄시킬 정책수단이 필요하게 되었고, 그 결과 주택금융이 도입되었다. 우리나라는 세계은행 차관 도입 이전부터 주택금융에 관한 관심이 높았다. ‘광주권 지역개발사업’에 앞서 시행된 시민아파트나 광주대단지 조성사업에 이미 주택금융이 도입되어 있었고, 더욱 이전인 1950년대에도 토지 소유자가 자금부족으로 주택건립에 어려움을 겪을 경우, 자재 무상배부, 자금 저리융자를 통해 지원하기도 하였다. 비록 엄격한 융자조건으로 인해 서민층의 접근은 쉽지 않았지만, 주택금융의 연원만은 이미 1950년대부터 형성되어 있었던 것이다. 이에 1970년대

추진된 ‘광주권 지역개발사업’에 주택금융이 무리 없이 적용될 수 있었고, 이는 부지와 서비스 사업의 한국적 변용을 가능케 한 기저(基底)로 작용하였다. 따라서 자조주택이 완성주택으로 대체된 것이 한국적 변용 특성이라면, 이를 가능케 한 요인은 주택금융이라 할 수 있다.

두 번째 연구 질문인 변용된 한국의 부지와 서비스 사업이 사업 본연의 목적, 즉 저소득층의 주택문제 해소에 기여했는지 여부는 세계은행의 사업목표 두 가지(지불가능성, 비용회수)의 달성 여부를 통해 확인하였다. 상충할 여지가 큰 두 목표를 동시에 달성할 수 있게 한 정책수단은 교차보조였다. ‘광주권 지역개발사업’은 저소득층을 위한 소형 필지를 조성원가보다 저렴하게 분양하되, 이로 인해 발생하는 손실은 중대형 필지 및 상업용지를 조성원가 이상의 가격으로 분양하여 보전(補填)하는 방식을 도입함으로써 저소득층의 지불가능성과 공공의 비용회수를 동시에 달성하였다. 그러나 교차보조가 우리나라에서 안정적으로 기능할 수 있었던 배경에는 지속적 소득증가로 중대형 필지에 대한 충분한 수요가 있었고, 이에 따라 지가상승이 수반한 결과라 볼 수 있기에 이를 모든 개발도상국에 적용할 수 있는 일반 해로 받아들이기에는 무리가 있다. 또한, 준공 전 입주자 선정 단계에서 입주자의 소득수준에 대한 면밀한 조사를 시행하지 못한 우리 정부의 행정력 부재는 저소득층이 아닌 중산층이 주택단지 조성사업의 혜택을 받게 하였기에, 이를 지적한 세계은행의 평가도 유념할 필요가 있다.

마지막으로, 세 번째 연구 질문인 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진됨에 따른 특성은 입주민의 고용문제 해결방안을 제시했다는 사실에서 찾을 수 있다. 여타의 부지와 서비스 사업들은 대부분 비용절감 목적으로 지가가 저렴한 교외에 이주 정착지를 마련하였는데, 이는 도심에서 일용직 노동 등을 통해 소득을 확보하던 입주민의 고용문제를 야기하였다. 이를 ‘광주권 지역개발사업’은 입주민의 구조적 고용기반을 주택단지와 함께 조성하는 방법을 통해 극복하고자 한 것이다. 그러나 주택단지 조성사업과 여항 및 수산센

터 건립사업이 병행 추진된 여수를 대상으로 그 효과를 분석한 결과, 사업 초기 두 사업 간의 상호 연관성은 높지 않았던 것으로 나타났는데, 이는 다음 두 가지 요인에서 기인하였다. 첫째, 규모의 불일치이다. 1972년 수립된 건설부 계획은 소규모 어항과 대규모 주택단지를 조성하고자 하였으나, 1974년 세계은행은 대규모 어항과 소규모 주택단지를 조성하는 계획으로 수정하였다. ‘광주권 지역개발사업’의 주력 사업으로 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업의 위상을 격상시킨 반면, 여기서 근무할 이들을 위한 배후 주택지의 주택공급은 2,100호에서 543호로 대폭 축소한 것이다. 따라서 계획수립 과정에서 세부 사업 간 조율이 원활하게 이루어지지 못한 결과, 준공 후 두 시설 간 규모의 불일치가 발생했고, 이로 인해 어항 및 수산센터 건립사업과 주택단지 조성사업 간 상호 연관성이 크지 못했던 것이다. 두 번째 요인은 시기의 불일치이다. 주택단지 입주자는 1977년 이전에 선정되었으나, 어항 준공으로 인해 어업 종사자 수가 대폭 증가한 시기는 1981년 이후였다. 어항 준공 이전에, 기존 여수항으로부터 원거리에 위치한 국동 주택단지 입주를 희망한 수산업 종사자는 거의 없었을 것이다. 따라서 두 시설 간의 낮은 상호 연관성은 규모의 불일치와 준공 시점의 불일치에서 기인하였다고 볼 수 있다.

이와 같은 두 사업 간 낮은 상호 연관성 외에도 열악한 행정력 등의 문제로 인해, 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업은 사업 초기 여러 어려움에 직면하였다. 하지만, 사업은 지속 추진되었고, 후속 사업을 통해 제기된 문제점의 개선 및 시설확충이 이루어짐에 따라, 여수의 수산업 종사자와 어획량은 크게 증가하였고, 국동 어항도 국가 어항으로 지정될 정도로 국내 수산업의 허브로 성장하였다. 현재의 여수가 수산업 중심도시로 성장할 수 있었던 배경에 ‘광주권 지역개발사업’이 있었던 것이다. 따라서 사업 초기 발생한 몇몇 문제에도 불구하고, 주택단지 조성사업과 지역개발사업을 병행 추진함으로써 입주민에게 구조적 고용기반을 제공하고자 한 ‘광주권 지역개발사업’의 고용문제 해법은 긍정적으로 평가할 수 있다.

본 연구를 통해 확인된 사실들은 우리나라가 세계은행 주택정책의 테스트 베드(test bed)였음을 시사(示唆)한다. 주택금융과 교차보조는 타 부지와 서비스 사업에 적용된 바 없는 정책이었고, ‘광주권 지역개발사업’ 준공 이후 세계은행 주택정책이 부지와 서비스 방식에서 주택금융 중심으로 전환되었음을 고려하면, 한국에서의 선형적 시도가 세계은행 주택정책 전환에 영향을 미쳤다고 볼 수 있기 때문이다. 또한, 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진되었다는 사실도, 세계은행이 이전까지 지역개발사업에 차관을 제공한 경험이 전혀 없었고, 1990년대에 이르러 세계은행 주택정책이 주택 관련 모든 분야를 개발하는 방향으로 전환되었음을 고려하면, 차후 세계은행 주택정책에 영향을 미친 혁신적 시도였다고 평가할 수 있다. 이를 확인하였음에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

그런데 이와 같은 한국적 변용의 특성은 우연의 소산(所産)이라 할 수 있다. 우리 정부는 ‘제1차 국토종합개발계획’에 따라 낙후지역인 광주권을 개발하고자 하였지만, 부지와 서비스 사업에 관한 관심은 전혀 없었다. 반면, 세계은행은 부지와 서비스 사업의 국제적 확산에 집중하고 있었지만, 지역개발사업에 관한 관심은 크지 않았다. 이와 같은 상황에서 우리 정부와 세계은행은 낙후 지역 개발이라는 공통 관심사를 토대로 지역개발사업과 부지와 서비스 사업의 혼합을 도모하였고, 그 결과는 본 연구를 통해 확인한 바와 같다. 이에 ‘광주권 지역개발사업’이 갖는 독특한 한국적 특성의 연원을 확인하였음에서 본 연구의 또 다른 의의를 찾을 수 있다.

주요어 : 광주권 지역개발사업, 1970년대, 자조주택, 세계은행, 부지와 서비스 방식, 주택금융, 교차보조, 지역개발

학 번 : 2012-30186

- 목 차 -

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 구성	5
1. 연구의 범위와 방법	5
2. 연구의 구성	6
제2장 부지와 서비스 방식	9
제1절 자조주택 개념의 도입과 시험(도입기, 시험기)	11
1. 개념 및 도입배경	11
2. 자조주택 개념의 개발도상국 도입과 시험	13
3. 미국에 의한 자조주택 개념의 확산	24
4. 소결	25
제2절 세계은행의 부지와 서비스 사업(확산기)	27
1. 초기 사업	27
2. 초기 사업의 문제점	29
3. 소결	34
제3절 세계은행의 주택정책 전환(전환기)	35
1. 주택금융(1980년대)	38
2. 주택정책(1990년대)	41
3. 소결	45
제3장 광주권 지역개발사업: 지역개발사업으로서의 특성	47
제1절 광주권 지역개발사업의 계획과 결과	50
1. 계획	50
2. 결과	59
3. 소결	62

제2절	여수 어항 및 수산센터 건립사업의 계획과 결과	65
1.	계획	65
2.	결과	69
제3절	부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 혼합 특성	74
1.	어항 및 수산센터 건립을 통한 구조적 고용기반 확보	74
2.	어항 및 수산센터 건립과 주택단지 조성사업의 상관성	75
3.	소결	77
제4장	광주권 지역개발사업: 주택단지 조성사업으로서의 특성	79
제1절	주택단지 조성사업의 계획과 결과	81
1.	계획	81
2.	결과	84
제2절	부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 특성 평가	88
1.	변용 특성	88
2.	부지와 서비스 사업의 성과 평가	93
3.	소결	99
제5장	결론	101
제1절	연구결과 요약	101
제2절	연구의 의의와 한계	106
1.	연구의 의의	106
2.	연구의 한계	109
참고문헌	111
Abstract	127

- 표 목 차 -

표 2-1. 푸에르토리코 공공임대주택 임대료 세부 내역	15
표 2-2. 1970년대 초반 세계은행이 지원한 부지와 서비스 사업과 현지개량 사업 ..	27
표 2-3. 기간과 사업유형에 따른 세계은행 차관자금 투입 변화	36
표 3-1. 국토종합개발계획 수립 과정	51
표 3-2. 권역별 주 기능의 변화	52
표 3-3. 1969년 수립된 '전라남도 건설 종합계획' 상의 권역 설정	53
표 3-4. '광주권 지역개발사업' 전개 과정	56
표 3-5. 건설부와 세계은행 계획의 사업내용과 예상 비용	58
표 3-6. '광주권 지역개발사업'의 사업 결과와 총공사비	61
표 3-7. 건설부의 여수 국동 보조항 건설 계획(안)	66
표 3-8. 세계은행의 여수 어항 건설 계획(안)에 따른 설비 및 어류 처리용량	69
표 3-9. 여수 국동 어항 건설사업 결과	70
표 3-10. 여수시 어선 보유 현황 및 수산물 위탁고 통계(1976~84년)	72
표 3-11. 여수시 및 국동 총인구, 어업인구, 총가구, 어업가구 통계(1975~84년)	74
표 4-1. 건설부와 세계은행의 주택단지 조성사업 계획(안)	81
표 4-2. 주택단지 조성사업 결과와 투입 비용	85
표 4-3. 전형적인 주택분양조건(광주1차)	92
표 4-4. 필지 유형별 평당가격 추정표	95

- 그 림 목 차 -

그림 1-1. 연구 흐름도	8
그림 2-1. 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 전개 과정	10
그림 2-2. 가나 은콕쿠비오에 건립된 코어주택과 입주자의 자조적 노동력 동원을 통한 점진적 주택건립 과정	12
그림 2-3. 폰세 사업지구 전경(1941)	16
그림 2-4. 자메이카 사업에서 제안된 코어 유닛	17
그림 2-5. 페루 리마의 자조주택 확장 과정	20
그림 2-6. 페루 아레키파의 자조주택 확장 사례	21
그림 2-7. 페루 아레키파에서 개최된 커뮤니티 모임(1958)	22
그림 2-8. 공공에 의해 도식화된 주민이 결정한 주택건립 원칙(1958~59년)	23
그림 2-9. 세네갈 다카르와 인도네시아 자카르타의 정착촌 입지도	31
그림 2-10. 세계은행 주택정책의 전환과정	38
그림 2-11. 1990년대 세계은행의 전 주택 부문 개발	44
그림 3-1. ‘광주권 지역개발사업’ 관련 보고서	49
그림 3-2. ‘광주권 지역개발사업’의 사업별 위치도	60
그림 3-3. 1972년 건설부가 계획한 어항 개발계획 평면도	66
그림 3-4. 여수 구도심과 주택단지 후보지, 국동 보조항, 계획도로의 위치	67
그림 3-5. 1974년 세계은행이 계획한 국동 어항과 수산업 지구 개발계획	68
그림 4-1. 세계은행이 계획한 광주, 목포, 여수의 주택단지 계획(안)	83
그림 4-2. 주택단지 조성사업 현장의 전경	86
그림 4-3. ‘광주권 지역개발사업’ 당시 건축된 주택의 설계도면	89

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

1970년 국제연합(United Nations, UN)은 개발도상국 주택문제 해소를 위해 현지개량(*in situ* upgrading)과 더불어 자조주택 이론에 기반한 부지와 서비스 방식을 확대 실시하기로 결의하였다(United Nations, 1971:65-67). 부지와 서비스 방식은 토지와 기반시설은 공공이 담당하되, 주택만은 입주자의 자조적 노동력 동원을 통해 점진적으로 건립해 나가는 주택문제 해소방안(Harms, 1982:17-24; Pugh, 1991; Haris, 1998)으로, 주택건립에 대한 공공의 재정적 부담을 경감할 수 있어 재정적으로 열악한 개발도상국에 적합하리라 판단한 것이다. 이에 세계은행(World Bank)은 1972년 세네갈 다카르 사업을 시작으로, 1973년 니카라과, 1974년 보츠와나, 엘살바도르, 인도네시아 등 세계 각지에서 부지와 서비스 사업을 전개하며 이의 국제적 확산을 주도하였다(Laquian, 1976; Mayo, 1991). 세계은행이 차관을 제공한 초기 사업에는 우리나라도 포함되어 있었는데, 본 연구에서 사례로 선정한 ‘광주권 지역개발사업’¹⁾의 주택단지 조성사업이 바로 그것이다(IBRD and IDA, 1974b; Laquian, 1976; World Bank, 1985). 따라서 이 방식이 우리나라에 도입되었다는 사실을 토대로, 이의 직간접적인 영향이 우리나라에 있었으리라 추정할

1) ‘광주권 지역개발사업’의 영문 사업명은 ‘the Secondary Cities Regional Project in Korea’임.

수 있다. 더욱이, 국제연합이 부지와 서비스 방식의 확대 실시를 결의한 1970년 무렵은 우리나라도 시민아파트 건립사업, 광주대단지 조성사업 등, 저소득층의 주택문제 해소를 위한 방안이 다양하게 모색되던 시기²⁾이기에, 부지와 서비스 방식에 대한 관심 또한 높았으리라는 추정도 가능하다.

그러나, 부지와 서비스 사업이 세계 각지에서 동시다발적으로 전개되었고, 우리나라에서도 추진되었음에도, 이에 관한 국내 학계의 관심은 크지 않아 지금까지 이루어진 관련 연구는 손에 꼽을 정도이고, 관련 연구조차 자조주택 및 부지와 서비스 사업이 국내에서 시행된 바 없다는 상반된 내용을 담고 있다. 대표적인 관련 연구를 살펴보면, 김수현(1996:36)은 무허가 불량주거지 문제 해결을 위한 자조 프로그램을 네 가지로 유형화한 바 있는데, 유독 부지와 서비스 방식만은 한국 사례를 언급하지 않았고, 임서환(2002:57)은 한국의 주택정책은 완성주택 공급을 중심으로 추진되었기에 주택이 제외된 채 기반시설이 갖추어진 필지만을 공급하는 부지와 서비스 방식과는 다르다고 주장한 바 있다. 또한, 하성규(2010:432-434)도 개발도상국에서 시행된 부지와 서비스 사업을 언급하며 이 방식의 한국 도입 가능성과 한국형 사업이 지향해야 할 바를 논한 바 있는데, 이는 지금껏 이 방식이 우리나라에 도입된 적이 없음을 전제로 한 견해라 할 수 있다.

바로 이와 같은 상반된 두 가지 사실, 즉, 세계은행이 ‘광주권 지역개발사업’을 통해 한국에서 부지와 서비스 사업을 전개하였다는 사실과 한국의 주택정책은 부지와 서비스 방식과 다르게 전개되었다는 기존 연구결과 간의 괴리로부터 본 연구는 시작되었다. 부지와 서비스 방식의 국제적 확산에도 불구하고, 우리나라에서만은 그 존재감조차 찾기 어려운 상황이라면, 우리나라에

2) 서울특별시(1967:12-18)는 대단지 조성계획, 불량건물 개량계획, 공동아파트 건립계획을 수립·시행함으로써 무허가 불량주택문제를 해소하고자 하였는데, 이중 대단지 조성계획과 공동아파트 건립계획은 1968년 각각 ‘일단의 주택지 경영사업’과 ‘시민아파트 건설사업’으로 구체화되어 본격적으로 추진되었음(한국행정조사연구소, 1974:113-116; 손정목, 2003a; 2003b).

서 유일하게 추진된 부지와 서비스 사업은 국제적 방식과 달리 어떤 특성이 변용되었거나, 혹은 또 다른 특성이 추가되어 사업 준공 후 더는 부지와 서비스 사업이라 할 수 없게 되었으리라는 추정으로부터 본 연구의 문제의식이 발로(發露)되었기 때문이다. 만약 변형되거나 추가된 특성이 있었다면, 기존 연구결과에 대한 수궁도 가능할 것이다.

실제로 ‘광주권 지역개발사업’은 우리나라에서 시도된 유일한 부지와 서비스 사업이라는 특성 외에도, 세계은행이 차관을 제공한 최초의 지역개발사업이었다는 특성도 가지고 있다(World Bank, 1983c:22). 타 부지와 서비스 사업과 다른 특성이 사업 추진단계에서부터 포함되어 있었던 것이다. ‘광주권 지역개발사업’을 제외한 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업들은 모두 개별 사업으로 추진되어 사업 시행과정에서 발생한 문제에 대한 계획적 대응이 불가능하였다. 반면, ‘광주권 지역개발사업’은 ‘제1차 국토종합개발계획’의 일환으로 추진된 종합계획이었기에 주택단지 조성사업 외에도 여러 사업이 병행 추진되었고, 이에 계획단계에서부터 사업간 상호보완이 고려되었다(건설부, 1972; IBRD and IDA, 1974b). 따라서 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진되었다는 우리나라 사업만의 독특한 특성이 준공 결과에 직·간접적 영향을 미쳤으리라 추정할 수 있고, 이와 같은 사실이 기존 연구결과에 영향을 미쳤으리라는 추정 또한 가능하다.

2. 연구의 목적

이에 본 연구는 우리나라에서 이루어진 유일한 부지와 서비스 사업인 ‘광주권 지역개발사업’을 대상으로, 그 특성을 규명함에 목적이 있다. 즉, 1970년대 국제적으로 통용된 부지와 서비스 방식이 한국에 도입되는 과정에서 변용된 특성과 추가된 특성을 규명하고, 그 원인과 결과를 규명하고자 하는 것이다. 이에 따라 설정한 연구 질문은 다음 세 가지이다.

첫째, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 무엇이며, 이러한 변용을 가능하게 했던 정책수단은 무엇인지를 규명하는 것이다. 이를 위해 부지와 서비스 방식에 따른 자조주택과 한국의 완성주택을 대비하고자 한다. 이는 한국의 주택정책이 완성주택 중심으로 이루어졌기에 개발도상국에서 이루어진 부지와 서비스 방식과 다르다고 주장한 임서환(2002:57)의 연구결과를 고려했기 때문이다.

둘째, 부지와 서비스 방식이 한국에서 변용되었다면, 이 변용된 방식이 저소득층 주거 지원이라는 당초의 목적을 달성함에 도움이 되었는지, 도움이 되었다면 그 주된 정책수단은 무엇이었는지를 규명하는 것이다. 이를 위해 당시 세계은행이 부지와 서비스 방식을 통해 달성하고자 한 3대 목표 중 지불가능성과 비용회수 달성 여부에 초점을 맞추고자 한다.

셋째, 본 연구의 사례인 ‘광주권 지역개발사업’이 부지와 서비스 방식을 통한 주택단지 조성사업 외에도, 지역개발 목적의 다양한 사업이 함께 추진된 종합계획이었다는 특성이 부지와 서비스 사업에 어떠한 영향을 미쳤는지를 규명하는 것이다. 이를 위해 주택단지 조성이 대단위 구조적 고용기반 건립과 함께 이루어진 여수를 대상으로, 두 사업 간의 상호 연관성과 사업 성과 분석에 초점을 맞추고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1. 연구의 범위와 방법

본 연구는 1974년 체결된 세계은행과 우리 정부 간의 차관협정을 통해 추진된 ‘광주권 지역개발사업’에 당시 세계은행에 의해 국제적으로 확산된 부지와 서비스 방식이 적용되었다는 사실에 착안하여, 이 방식이 우리나라에 도입되는 과정에서 나타난 변용 특성을 규명함에 그 목적이 있다. 따라서 사례에 한정하였을 경우, 연구의 공간적 범위는 ‘광주권 지역개발사업’이 전개된 광주광역시와 전라남도 목포시, 여수시, 순천시이고, 시간적 범위는 건설부가 ‘광주권 지역개발사업’의 상위 계획인 ‘제1차 국토종합개발계획’의 수립을 도모한 1960년대부터 사업 준공 후 성과가 나타나기 시작한 1980년대 중반까지이다.

그러나 부지와 서비스 방식의 국제적 확산 배경과 이후 세계은행의 주택정책 변화과정과 내용을 고찰한 제2장의 경우에는 시간적 범위를 확장하고자 한다. 자조주택 개념이 처음 개발도상국 주택정책에 반영된 1939년부터, 터너 등을 중심으로 이론적 틀과 시험이 이루어진 1960~60년대, 세계은행이 부지와 서비스 사업에 차관을 제공하며 국제적 확산이 일어나기 시작한 1970년대, 그리고 초기 사업의 문제가 확인됨에 따라 이를 반영해 세계은행의 주택정책이 전환된 1980~90년대까지로 시간적 범위를 확장한다.

이를 위한 연구 방법은 기본적으로 문헌을 통한 사례연구이다. 기존 연구성과물뿐만 아니라, 각종 보고서와 간행물, 언론기사, 국가기록원 정보공개청구를 통해 취득한 정부 문서 등 다양한 문헌 분석을 기본으로 한다. 그러나 연구문제와 관련해 각종 문헌에서 취득한 정량적 자료를 가공·검증하는 실증분석도 부분적으로 포함한다.

2. 연구의 구성

연구는 다음과 같이 구성한다. 먼저 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위 및 구성에 대한 설명을 담는다.

제2장은 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 국제적 전개 과정과 특성을 고찰한다. 이 방식이 처음으로 국가정책에 반영된 푸에르토리코(Puerto Rico) 사례로부터 시작하여, 존 터너(John Turner)를 중심으로 1950~60년대 이루어진 페루에서의 시험, 세계은행 주도로 국제적으로 확산된 1970년대 초기 사업의 특성과 문제점, 그리고 제기된 문제점의 해소를 위해 세계은행의 주택정책 기조가 변경된 1980년대와 1990년대까지의 내용을 다룬다.

제3장에서는 사업명에 나타난 바와 같이, ‘광주권 지역개발사업’이 지역개발 사업으로 추진되었다는 사실에 주목하여, 그 특성을 고찰·분석하고자 한다. 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업이 대부분 주택단지 조성사업만으로 계획·추진된 반면, 우리나라의 ‘광주권 지역개발사업’은 주택단지 조성사업(광주, 목포, 여수)뿐만 아니라, 순천 농산물 유통센터 건립, 여수 국동 여항 및 수산센터 건립, 진입도로 개설, 상수도 설비 확장도 함께 추진되어 준공되었다. 따라서 타 사업과 비교할 때 규모 면에서 큰 차이를 보인 ‘광주권 지역개발사업’의 특성이 어떠한 차이를 만들었는지에 대한 검증의 필요성이 제기되고, 이를 제3장에서 규명하고자 한다.

제4장은 세계은행의 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업에 대한 고찰 및 분석으로 구성된다. 먼저 주택단지 조성사업의 계획, 시공, 준공 단계별로 나타난 사업내용 상의 특성을 분석함으로써 제2장에서 확인한 부지와 서비스 방식의 특성이 ‘광주권 지역개발사업’에서는 어떻게 나타났는지, 어떤 내용이 추가 혹은 제외되었는지, 그리고 변용의 이유는 무엇이었는지를 규명한다. 이후 한국적 변용 특성이 사업 본연의 목적인 저소득층 주택문제 해소에 도움이 되었는지를 중심으로 사업 성과를 평가한다. 평가는 세계은행이 설정한 부

지와 서비스 사업의 사업목표(지불가능성, 비용회수, 반복가능성) 달성 여부를 중심으로 이루어진다.

제5장은 결론으로, ‘광주권 지역개발사업’을 통해 확인한 부지와 서비스 방식의 한국적 변용 특성과 이를 가능케 한 요인을 중심으로 연구결과를 요약하고, 연구의 의의 및 한계를 기술한다.

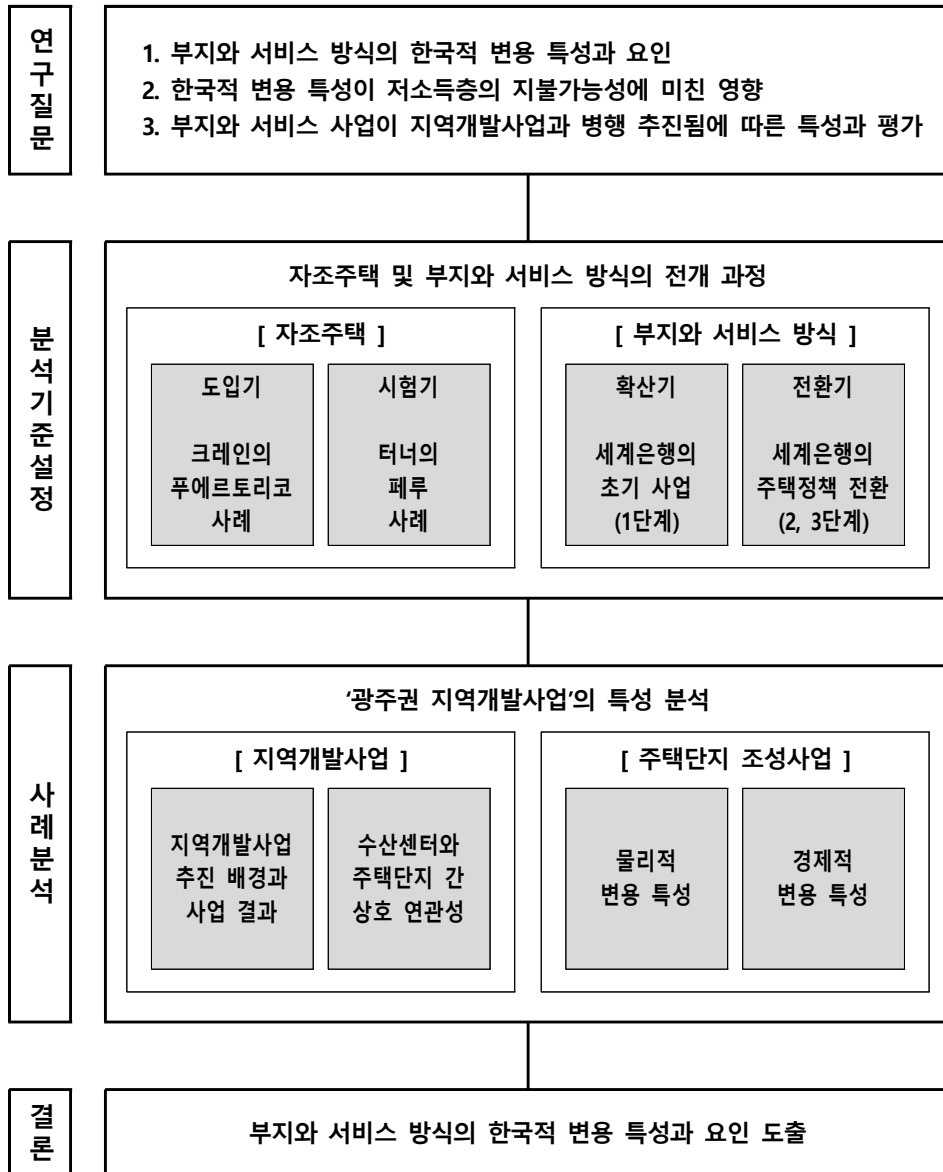


그림 1-1. 연구 흐름도.

제2장 부지와 서비스 방식

본 연구의 목적인 부지와 서비스 방식의 한국적 변용 특성을 규명하기 위해서는 이 방식에 대한 고찰이 선행되어야 한다. 이에 제2장에서는 부지와 서비스 방식의 모태가 된 자조주택 개념이 처음으로 개발도상국에 도입된 시기(1930년대)부터, 이의 국제적 확산과 그 이후 나타난 문제점에 대응한 시기(1980년대 이후)까지를 시간적 범위로 하여 고찰하고자 한다.

자조주택 개념의 변천에 대하여 Rodell and Skinner(1983:10-11)는 1950년대와 1970년대로 시기를 구분하여 설명한 바 있고, 개발도상국 주택문제에 대한 국제 주택정책 변천과 관련해서는 Harris and Giles(2003)가 공공임대주택 시기(1945~1960년대), 부지와 서비스 방식 시기(1972~1980년대), 시장 중심(market enabling) 시기(1980년대 이후)로 구분하여 설명한 바 있다. 그러나 Rodell and Skinner의 시기 구분은 세계은행의 주택정책이 부지와 서비스 방식에서 주택금융 및 주택정책으로 전환된 1980년대 이후의 내용을 담지 못하고 있고, Harris and Giles의 연구는 공공임대주택 시기(1960년대 이전)에 이미 개발도상국에 도입되기 시작한 초기 자조주택 사례를 담지 못했다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 세계은행에 의한 확산이 이루어지기 이전, 즉 Rodell and Skinner가 1950년대로 설명한 시기를 도입기와 시험기로 구분하고, 세계은행에 의한 국제적 확산이 시작된 시기(1970년대)는 확산기로, 마지막으로, 확산기에 나타난 문제점에 대응하고자 세계은행의 주택정책 전환이 이루어진 1980~90년대는 전환기로 명명하여 고찰하고자 한다.

먼저 도입기는 자조주택 개념이 처음으로 개발도상국 주택정책에 적용된 시기로, 푸에르토리코의 토지와 시설 사업(land and utilities project)을 대상으



그림 2-1. 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 전개 과정.

로, 미국 및 푸에르토리코 주택청이 이 방식을 도입한 배경과 장점을 고찰하고자 한다. 시험기는 존 터너(John F. C. Turner)를 중심으로 페루에서의 자조주택 시험이 구체적으로 이루어진 시기로, 이 시험을 토대로 존 터너가 이론화한 자조주택 개념을 살펴보고자 한다. 확산기는 1972년 세네갈을 시작으로 세계은행이 부지와 서비스 사업에 차관을 제공하며 이의 국제적 확산을 주도한 시기로, 초기 사업의 특징과 착공 이후 확인된 문제점이 무엇이었는지를 중심으로 고찰하고, 마지막으로 전환기는 확산기에서 확인된 부지와 서비스 방식의 문제점을 해소하기 위하여 세계은행이 정책 기조에 변화를 준 시기로, 전환된 세계은행의 주택정책 특성에 따라 1980년대와 1990년대로 구분하여 살펴보고자 한다(그림 2-1).

제1절 자조주택 개념의 도입과 시험(도입기, 시험기)

1. 개념 및 도입배경

(1) 개념

무허가 불량주택지는 지역별 상황에 따라 각기 다른 특성을 보이지만, 불법적 토지점유, 기반시설 부족, 주택의 입지적, 구조적 문제, 과밀과 같은 공통점이 있기에 그 해소책도 토지, 기반시설, 주택을 중심으로 강구되어 왔다(UN Habitat, 2003:12; 최막중·최봄이, 2017). 이를 고려해 자조주택 및 부지와 서비스 방식을 설명하면, 대상지 상황에 따라 조금씩 다르게 적용되었지만, 기본적으로 토지(부지)와 기반시설(서비스)의 공급은 공공이 담당하되, 주택은 입주자가 그들의 경제적 여건에 따라 자조적 노력을 동원해 점진적으로 건립해 나가는 무허가 불량주택지 대책의 하나로 정의할 수 있다(Harms, 1982:17-24; Pugh, 1991; Haris, 1998). 여기서 입주자의 자조적 노력을 통해 건립되는 주택을 자조주택(自助住宅, self-help housing)이라 하며, 그림 2-2와 같이, 향후 입주자에 의한 확장이 가능하도록 최소한의 구조체만을 갖춘 코어주택(core housing)을 공공이 건립하여 입주자에게 제공하는 경우도 부지와 서비스 방식의 한 유형으로 본다(Abrams, 1964:175-181; United Nations, 1964:43). 이때 공공이 제공하는 토지는 공공의 재정적 부담과 입주자의 경제적 부담을 동시에 경감시키기 위해 도심보다는 지가가 저렴한 교외에 마련되는 경우가 많았다(Laquian, 1976; Peattie, 1982; Altmann, 1982; Van der Linden, 1986:60; Bredenoord and Van Lindert, 2010).

이처럼 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 시작은 저소득층을 대상으로 한 주택공급 방안의 하나였다. 그러나, 세계은행에 의해 국제적 확산이 이루어지기 시작한 1970년대부터는 다양한 계층에게 다양한 수준의 주택을 공급하는

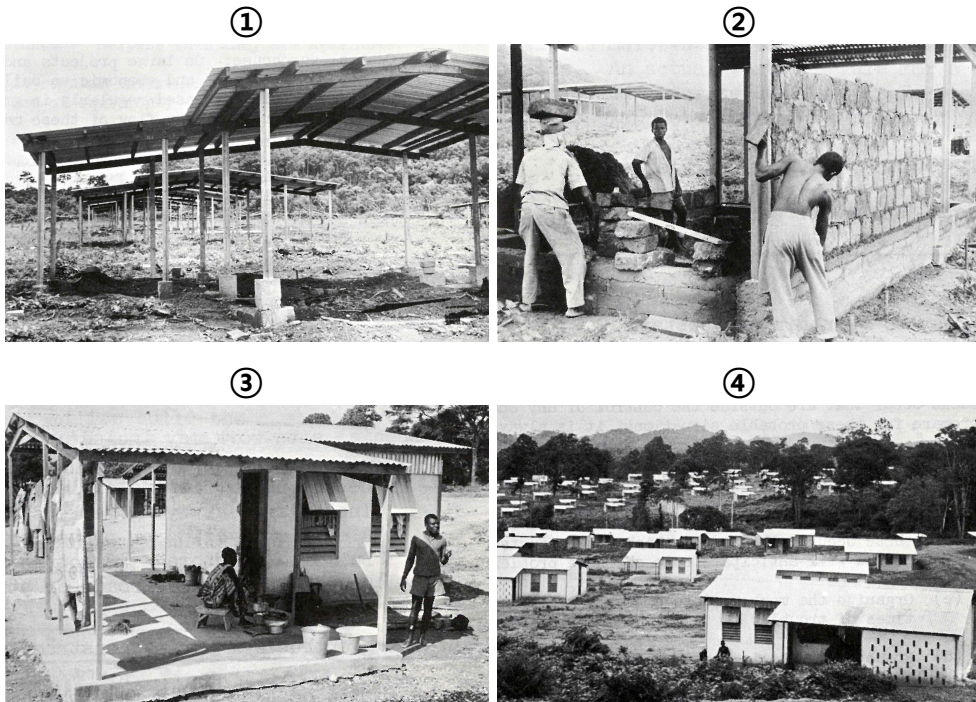


그림 2-2. 가나(Ghana) 은콰쿠비오(Nkwakubio)에 건립된 코어주택과 입주민의 자조적 노동력 동원을 통한 점진적 주택건설 과정.

출처: Abrams(1964:180), United Nations(1964:43)

방안으로 그 개념이 확대되었다(Rodell and Skinner, 1983:10-11; 하성규, 2010:418-420). 이후 부지와 서비스 사업은 세계은행의 주도 아래 1990년까지 총 55개국, 116개 사업이 시행될 정도로 국제적 확산(Mayo, 1991)이 이루어졌고, 이후에도 지속 추진되었다.

(2) 도입배경

세계은행이 부지와 서비스 사업에 차관을 제공하며 이의 국제적 확산을 주도하기 이전인 1960년대까지 개발도상국에서 이루어진 주택문제 해소책은 여타 선진국과 동일한 공공임대주택 공급 방식이었다(Harris and Giles, 2003). 그러나 공공임대주택 공급은 앞서 언급한 무허가 불량주택지 문제와 관련된 3대 요소(토지, 기반시설, 주택) 모두를 공공이 부담해야 하는 방식이기에 재정

적으로 취약한 개발도상국에 그대로 적용하기에는 어려움이 따랐다. 개발도상국 정부의 재정적 취약성은 공공임대주택 입주자에 대한 보조금 지급을 어렵게 하고, 이는 다시 입주자의 임대료 부담을 증가시켜, 그나마 공급된 공공임대주택의 혜택마저 저소득층이 아닌 중산층에게 돌아가는 결과를 초래하기 때문이다(Nientied and Van der Linden, 1988; Pugh, 1991, 1994; Harris, 2003; UN Habitat, 2003:124-125, 130; 최막중·최봄이, 2017).

이와 같은 문제점을 극복하고자 등장한 개념이 바로 자조주택과 연계된 부지와 서비스 방식이다. 이 방식은 1939년 개발도상국 중 처음으로 푸에르토리코(Puerto Rico)에 국가 주택정책으로 적용(Crane, 1944; Harris, 1998)된 이후, 페루에서 존 터너를 중심으로 이루어진 자조주택 시험(1957~1965)을 통해 발전하였는데, 1970년대에 이르러, 세계은행이 부지와 서비스 사업에 차관을 제공하며 국제적으로 확산되었다(World Bank, 1974:4; Laquian, 1976; Pugh, 1991). 그러나 초기 사업 착공 이후, 시행착오에 따른 문제점들이 대두되자 세계은행은 1980년대 초반, 1차로 주택금융과 연계한 방식으로 주택정책을 전환하였고, 1990년대 초반에는 재차 주택정책과 연계한 방식으로 전환하며 문제점을 극복하고자 하였다. 이를 고려해 본 연구에서는 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 전개 과정을 도입기(1930~40년대), 시험기(1950~60년대), 확산기(1970년대), 전환기(1980년대 이후)로 구분하였는데, 먼저 제1절에서는 도입기와 시험기를 살펴보고자 한다.

2. 자조주택 개념의 개발도상국 도입과 시험

(1) 도입기

1904년, 스웨덴에서 첫 자조주택이 건립된 이후, 1920년대 소비에트 연방을 비롯한 유럽 일대에서 유사 사업이 등장하기 시작하였다(Harris, 1998).

그러나 이 중 살아남은 프로그램은 1926년 스웨덴 스톡홀름 사례가 거의 유일했고, 그 영향력도 크지 않았다. 하지만 이와 관련한 정책 및 이론 연구가 꾸준히 이루어졌고, 그 결과, 1939년 푸에르토리코에서 부지와 서비스 방식의 초기 형태인 토지와 시설 사업(land and utilities project)³⁾이 시작될 수 있었다(Harris, 1999). 해당 사업은 미국의 정책적 지원 아래 추진되었는데, 이는 푸에르토리코가 당시 미국의 식민국가였기 때문이다. 카리브해에 위치한 푸에르토리코는 1493년 이후 스페인의 식민 지배를 받아 왔으나, 1898년 미-스페인 전쟁에서 미국이 승리함에 따라 미 군정의 지배를 받게 되어, 1948년 총독을 스스로 선출할 권리를 되찾기까지 미국의 식민국가였다. 1952년 국방, 외교, 통화를 제외한 내정 일체를 이양받아 미국의 자치령이 되었으나, 이후에도 냉전 체제 아래 미국 발전론 정책의 ‘상징적 쇼케이스(symbolic showcase)’로 기능하며 미국의 직·간접적 수혜를 지속적으로 받았고, 그 결과, 주변 국가에 비해 빠른 경제성장이 가능했다고 알려져 있다(강성호, 2010). 결국, 푸에르토리코는 20세기 내내 미국의 정책적 수혜의 대상이었고, 주택정책의 일환인 토지와 시설 사업도 이와 같은 배경 아래 추진된 것으로 볼 수 있다.

1939년 푸에르토리코 남부의 폰세 주택청(the Housing Authority of Ponce)은 미국 주택청(the United States Housing Authority, USHA)과 함께 기존 무허가 불량주택지 문제 해소책이 실패한 원인을 분석한 바 있는데, 입주자에게 토지 사용에 대한 권리와 적절한 위생설비 및 상수도를 제공하지 못한 것이 가장 주요한 원인으로 결론을 내렸다. 두 조건의 결여로 부동산이

3) 여기서 시설(utilities)이란 전기 및 상·하수도를 네 개의 필지에 일괄 공급하는 ‘utility unit’(Crane, 1944)과 관련된 용어로 물리적 기반시설을 뜻함. 반면 부지와 서비스 사업의 서비스(services)는 물리적 기반시설뿐만 아니라, 이주민에 대한 주택건립 관련 교육, 직업교육, 주민조합 결성 지원 등 비물리적 요소까지 포괄적으로 수용하는 용어라 할 수 있음. 그러나 토지와 시설 사업에도 주민들의 조합결성을 지원하는 등 비물리적 계획이 포함되어 있었음.

나 주거지의 유지관리 및 향상이 어려웠고, 그 결과 기존 무허가 불량주택지가 열악한 상태에서 벗어날 수 없었다는 것이다. 이에 폰세 주택청과 미국 주택청은 무허가 불량주택지 대책의 우선순위를 주택이 아닌 필지와 기반시설 공급에 두는 정책전환을 꾀하기 시작하였다. 즉, 주택 부분은 입주자에게 위임하고, 공공은 토지와 기반시설만을 담당하는 역할 분담을 반영한 토지와 시설 사업의 추진을 결정한 것이다(Crane, 1944).

이와 같은 공공과 입주자 간 역할 분담은 공공의 재정적 부담 해소에서 기인했지만, 결과적으로 입주자의 재정적 부담 또한 경감시켰다. 먼저 입주자의 관점에서 보면, 표 2-1을 통해 확인할 수 있듯이, 폰세 사업 이전인 1938년 푸에르토리코 3개 도시에 건립된 2,756호(San Juan 641호, Ponce 1,301호, Mayaguez 814호)의 공공임대주택 입주자는 당시 푸에르토리코 빈곤층이 부담하기 어려운 수준인 4.50US\$/월의 임대료를 부담해야 했다. 더욱이 세금감면과 보조금 혜택을 제외하면 임대료는 12.95US\$/월로 3배 가까이 증가하였다. 또한, 입주자의 월 소득이 임대료 및 시설이용료의 5~6배에 이르지 못할 시 입주가 제한되는 규정이 있어, 최빈곤층에 대한 공공임대주택 입주 가능성이 원천적으로 차단되어 있었다. 따라서 입주 자격과 임대료 수준을 고려했을 때, 기존의 공공임대주택 정책은 빈곤층 주택문제 해소에 도움이 되지 못하였다고 평가할 수 있다(Crane, 1944; Crane and McCabe, 1950).

반면, 토지와 시설 사업의 임대료는 0.50~1.00US\$/월 수준(상수도 포함,

표 2-1. 푸에르토리코 공공임대주택 임대료 세부 내역 (단위: US\$).

보조금 세제혜택 유무	총 운영비용						순운영 소득	보조금	재산세	상수도	월 임대료
	관리비	쓰레기 수거	수도 전기	보수 유지	유실 보험 공실비	합계					
포함	1.05	0.30	0.48	1.29	0.35	3.47	1.03	0.00	0.00	0.00	4.50
비포함								4.33	4.55	0.60	12.95

출처: Crane(1944).



그림 2-3. 폰세(Ponce) 사업지구 전경(1941). 주택과 주택 사이의 유틸리티 유닛을 확인할 수 있다.
출처: <https://www.loc.gov/resource/fsac.1a34070/> 접속일: 2018.08.20.

전기 비포함)에 불과해 공공임대주택 대비 최대 1/9에 이를 정도로 저렴했고, 가구당 소득수준이 370US\$/년 이상일 경우 입주를 제한하였다. 수혜계층을 빈곤층으로 한정하여 저렴한 임대료 혜택을 제공한 것이다. 또한, 공공의 관점에서도 가구당 개발비용은 약 500US\$로, 공공임대주택 비용의 1/4 수준에 불과해 개발도상국 정부의 재정적 부담을 경감할 수 있는 방안이었다. 이외에도 그림 2-3을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 4개 필지가 교차하는 위치에 1개의 유틸리티 유닛(utility unit)을 건립해 전기 및 상수도를 4개 필지에 일괄 공급하도록 하였는데, 이를 통해 필지별 기반시설 공급비용을 50% 이상 절감한 것으로 알려져 있다(Crane, 1944; Crane and McCabe, 1950). 4개 필지에 하나의 유틸리티 유닛을 설치해 입주자에게 일괄 공급하는 방식은 1970년대 세계은행의 부지와 서비스 사업에서도 제안될 정도로 효율적 방안으로 인지되었다(그림 2-4).

폰세 사업이 안정적으로 정착되자, 푸에르토리코 정부는 이를 다른 지역에도 적용하게 되는데, 이를 통해 푸에르토리코는 자조주택 개념이 국가 주택정

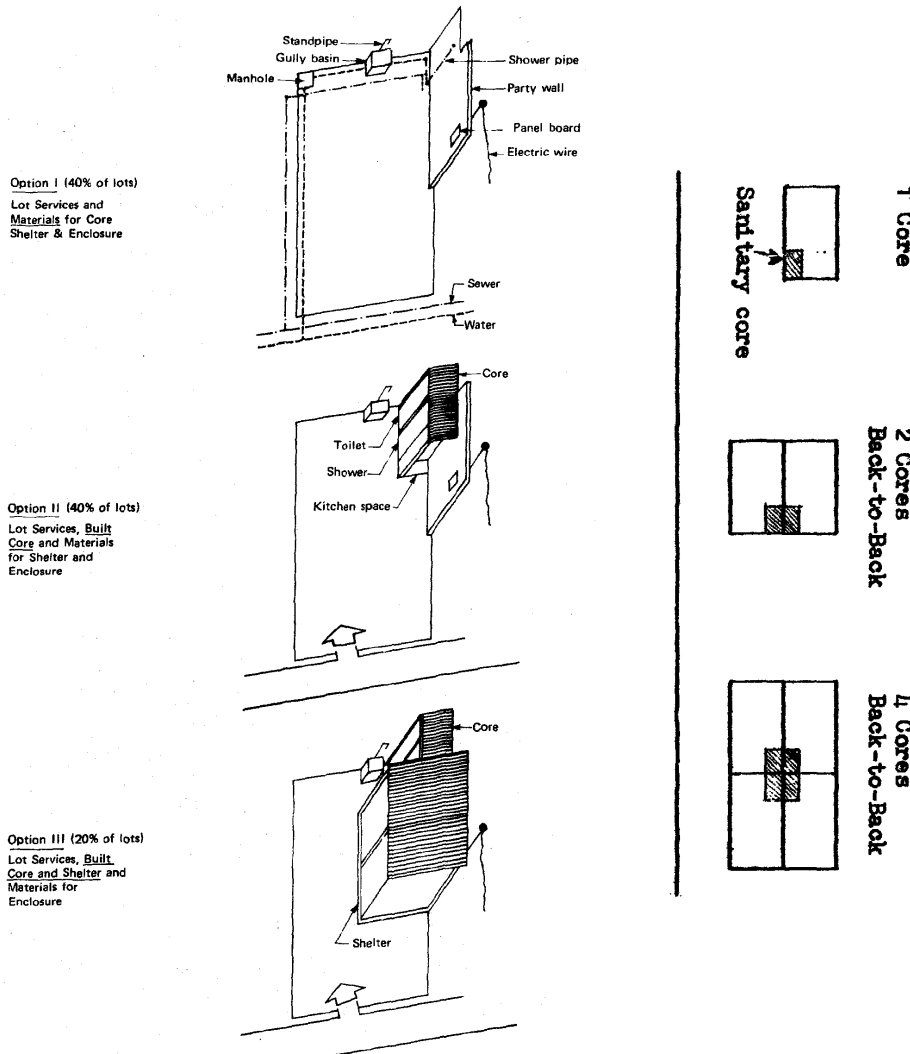


그림 2-4. 자메이카 사업에서 제안된 코어 유닛(core unit). 옵션에 따라 비용은 1,110~1,740US\$ 수준이었고, 4개의 필지에 하나의 유닛을 공급하는 방식은 푸에르토리코 사례와 동일하다.

출처: IBRD & IDA(1974a:6, Annex3:3).

책에 도입된 첫 개발도상국이 되었다. 푸에르토리코 사례를 통해 자조주택을 통한 무허가 불량주택지 문제 해소가 가능함을 확인한 미 주택청은 이 방식을 국제적으로 확산시키고자 하였다. 이를 주도한 기관은 미 공공임대주택국(US Public Housing Administration)이었고, 이 기관의 부국장(assistant

director)이자 실질적으로 폰세 사업을 이끈 제이콥 크레인(Jacob L. Crane)은 이를 주도한 인물이었다. 1940년대 말 처음으로 ‘원조(援助) 자조주택(aided self-help housing)’이란 용어를 사용하기 시작한 그의 주도로 폰세 사업 성과는 1941년 자메이카, 1942년 바베이도스 등 인접 국가로 조금씩 확산하기 시작하였다(Byles, 1953:54-55; Francis, 1953; Lashley, 1953; Harris, 1998에서 재인용). 특히 1951년 허리케인 피해를 입은 자메이카에 자조주택 개념이 적용되며 국제적 주목을 받았고, 1952년 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)은 자메이카 주택문제를 해결할 수 있는 주요 해결책(principal solution)으로 자조주택을 권장하기도 하였다. 바베이도스 주택담당관도 저소득층이 주택을 확보할 수 있는 유일한 방안(only method)이라며 극찬하기도 하였다(Lashley, 1953:48; Harris, 1998에서 재인용). 자조주택 개념이 국제적으로 조금씩 알려지며 국제적 확산의 토대가 구축되기 시작한 것이다.

(2) 시험기

존 터너는 페루에서 약 8년(1957~1965)간 무허가 불량주택지 관련 커뮤니티 활동과 자조 프로그램 업무를 수행한 바 있는데, 이때의 경험을 토대로 1960~70년대 미국 매사추세츠 공과대학(Massachusetts Institute of Technology, MIT)과 하버드 대학(Harvard University)에서 연구와 강의를 하며 다양한 저술 활동을 전개하였다(Bromley, 2003; Chavez et al., 2000). 한편 UN도 1964년 ‘자조주택 매뉴얼(Manual on Self-help Housing)’을 발간하는 등 자조주택 방안의 국제적 적용 가능성을 이 무렵 타진하기 시작하였다. 이처럼 자조주택 개념이 점차 국제적으로 확산되며 주목받기에 이르렀고, 마침내 1970년 UN은 부지와 서비스 방식을 확대하여 시행하기로 결의(United Nations, 1971:65-67)하였다. 이후 세계은행이 부지와 서비스 사업에 차관을 제공하며 국제적 확산을 주도하였다(World Bank, 1974:4;

Laquian, 1976). 따라서 부지와 서비스 방식의 국제적 확산을 고찰하기 위해서는 이에 선행하여 터너의 페루에서의 활동과 이를 기반으로 발전한 그의 자조주택 이론을 살펴볼 필요가 있다.

크레인 은퇴 3년 후인 1957년, 터너는 CIAM(*Congres Internationaux d'Architecture Moderne*)에서 알게 된 페루 건축가 에두아르도 네이라(Eduardo Neira) 초청으로 페루 남부의 아레키파(Arequipa)에서 바리아다(barriada)⁴⁾ 관련 업무를 수행하게 되었다. 네이라는 1953년부터 페루 공공사업부(Ministry of Public Works)에서 도시 관련 사업 책임자로 근무하며, OATA(*Oficina de Asistencia Técnica a las Urbanizaciones Populares de Arequipa*)⁵⁾ 설립을 주도했는데, 여기에 터너의 참여를 요청했고, 이에 터너가 응한 것이다. 터너의 OATA 합류는 그가 자조주택 개념을 접할 수 있는 결정적 계기가 되었다. 터너가 합류한 이듬해 1월, 아레키파에 발생한 대지진으로 인해 국제사회의 구호 및 원조 활동이 이루어졌는데, 이때 미국 주택청의 원조로 추진된 푸에르토리코 자조주택 사례를 터너가 접하게 되었기 때문이다(Turner, 1972a:128; Chavez et al., 2000; Bromley, 2003). 또한, 공공의 개입 없이 바리아다 거주자들의 자조적 노력으로 주택이 건립·확장되는 모습(그림 2-5)을 직접 관찰할 수 있는 계기가 되기도 하였다(Turner, 1963:377-378).

페루에서의 경험을 통해 터너가 체득한 바는 첫째로 바리아다 거주자들이 일반적 통념보다 가난하지 않기에 주택을 스스로 유지·보수할 능력과 의지를 갖고 있다는 사실이다. 이는 그들이 토지와 최소한의 요건을 갖춘 주택을 소

4) *barriada*는 스페인어로 가난한 도시 노동자가 사는 지역을 뜻하며 브라질의 파벨라(*favela*), 멕시코의 콜로니아 프롤레타리아(*colonia proletaria*), 베네수엘라의 랜초(*ranchos*)와 유사한 속성을 지니나, 단순히 슬럼으로 정의하기에는 무리가 있다는 기존 연구결과(Turner, 1965; Hall, 2009:343)에 따라 본 연구에서는 ‘바리아다’로 통칭함.

5) OATA는 아레키파 바리아다의 물리적 환경개선을 목적으로 1955년 설립되었음(Chavez et al., 2000:3)

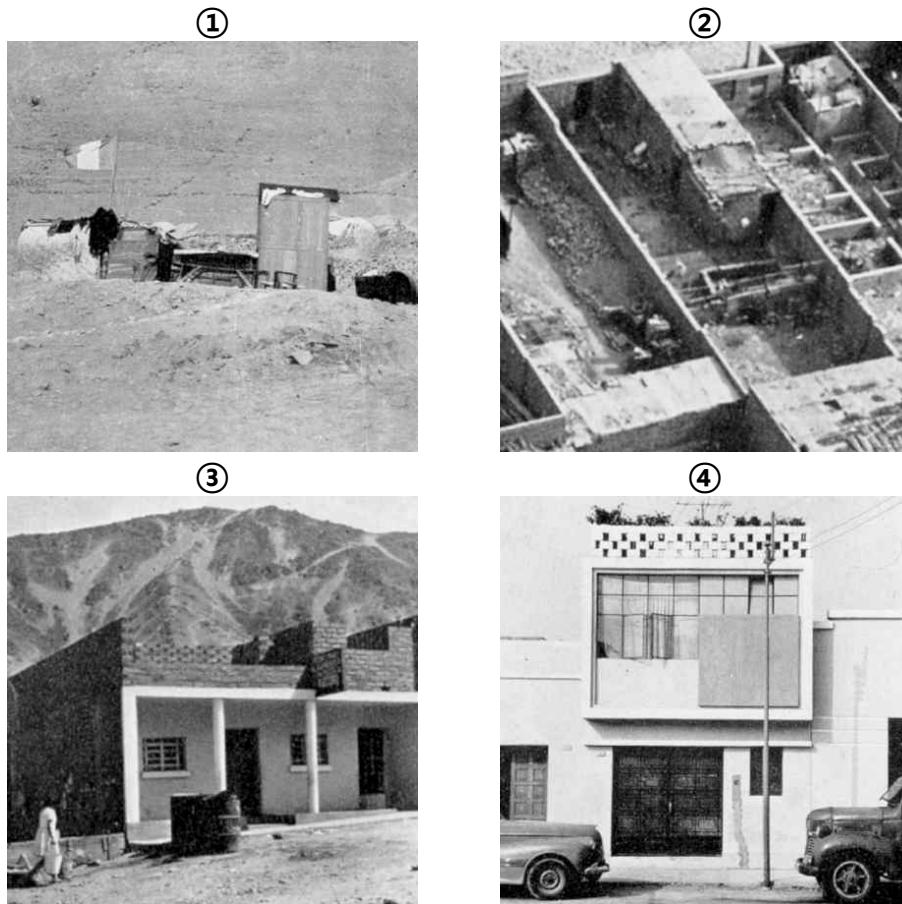


그림 2-5. 페루 리마의 자조주택 확장 과정(약 20년). ① 최초의 무단 불법 점유 단계(©Turner), ② 외벽 건립을 통한 가구원의 안정적 정주 공간 확보 단계(©Turner), ③ 상수도 전기 등 기반시설 미구비된 1층 완공 단계(©Levitus), ④ 기반시설이 갖춰진 완공 단계(©Turner).

출처: Turner(1963:377).

유하고 있거나, 불법일지라도 안정적으로 점유하고 있다는 사실에 기인한다. 주택의 소유 혹은 점유를 통해 바리아다 거주자들은 도시에서 범죄로부터 안전하고, 사회적 지위를 누리는 안정적 생활을 영위(Turner, 1965:152; 1972b:151-152, 165)할 수 있었기 때문에, 소유 혹은 점유한 주택과 토지를 스스로 유지·관리하고 개량하였다(Turner, 1968:360). 이들에게 해당 주택의 근대적 기준이나 법적 기준 충족 여부는 중요한 사항이 아니었다.

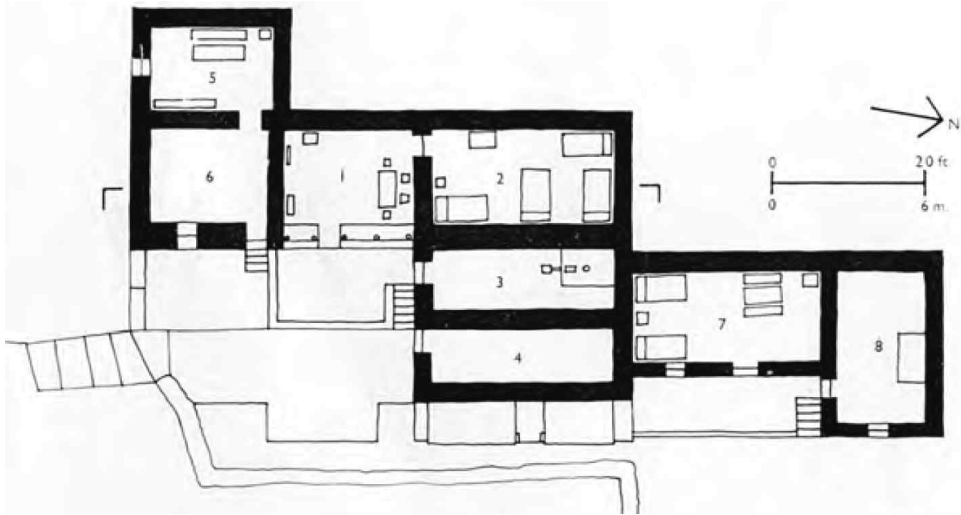


그림 2-6. 페루 아레키파의 자조주택 확장 사례. 1931년 거실(1), 침실(2), 부엌(3)을 갖춘 주택이 건립된 이후, 1933년 침실(4), 1935년 상점(5, 6), 1956년 침실(7), 부엌(8)이 가구원 수 증가와 거주자의 경제적 상황에 따라 점진적으로 확장되었다.

출처: Turner(1963:361).

두 번째로 터너가 체득한 바는 바리아다 거주자들이 생각하는 주택의 가장 중요한 조건은 위생이나 기반시설 공급 여부가 아니라, 가구원 수에 적합한 방의 수라는 사실이다(Turner, 1967; Mangin and Turner, 1969:133-134). 그런데, 가구원 수는 생애주기에 따라 유동적이기에 결국 이들의 안정적 정주를 위해 필요한 것은 미완성일지라도 가구원 수 증가에 따라 점진적인 확장이 가능한 주택이라 할 수 있고, 이는 그림 2-6의 자조주택 확장 사례를 통해 확인할 수 있다. 최초 건립 시기인 1931년 거실, 부엌, 침실 하나만을 갖추었던 사례 주택은, 이후 점진적으로 확장되어 약 25년이 흐른 1956년에는 1개의 부엌과 2개의 침실, 2개의 상점이 추가되었음을 확인할 수 있기 때문이다(Turner, 1963:361). 또한, 푸에르토리코 사례를 통해 확인된 것과 마찬가지로, 페루에서도 자조주택 건립비용은 매우 저렴해, 자조주택 입주자는 주택건설업자가 판매하는 주택가격의 절반에 불과한 비용으로 주택을 건립할 수 있음도 터너는 확인하였다(Fichter and Turner, 1972:242).



그림 2-7. 페루 아레키파에서 개최된 커뮤니티 모임(1958). 주민의 자주적 의사결정에 의해 사업이 추진되었다.

출처: John Francis Charlewood Turner Collection, Univ. of Westminster, London; Gyger(2013:366)에서 재인용.

마지막으로, 터너는 바리아다 거주자들이 주택문제를 스스로 결정하는 모습을 보며 주택문제 해소의 실마리를 거주자의 자주성(autonomy)에서 찾고자 하였다(Fichter and Turner, 1972:241-254; Turner, 1976). 주택의 설계·건설·관리와 관련된 모든 사항을 스스로 결정하고 추진함으로써 더 큰 만족감을 얻게 되고, 이는 사회에 활력을 더한다는 사실을 발견한 것이다(Fichter and Turner, 1972:241). 이에 터너는 그림 2-7과 같이 아레키파의 원조 자조주택 정책을 추진함에 있어 주민의 의견을 적극적으로 수용하였고, 그들 스스로 결정을 내리도록 하여 바리아다 거주자들의 자주성을 보장하고자 하였다.

위 세 가지 사실을 토대로 터너가 내린 결론은 토지, 기반시설, 주택 중 주택 관련 부분은 거주자들에게 위임하자는 것이었다. 소유 혹은 점유가 안정적이라면 유지·보수·관리, 확장까지 그들 스스로 할 수 있음을 확인했기 때문이다. 이에 터너는 재정을 투입해 주택을 건립하는 기계적 역할에서 벗어나, 바리아다 거주자들이 주택을 건립·개량·확장할 수 있도록 여건을 조성하고, 교육 프로그램을 제공하는 촉진자, 조정자의 역할을 공공이 담당해야 한다고 주장

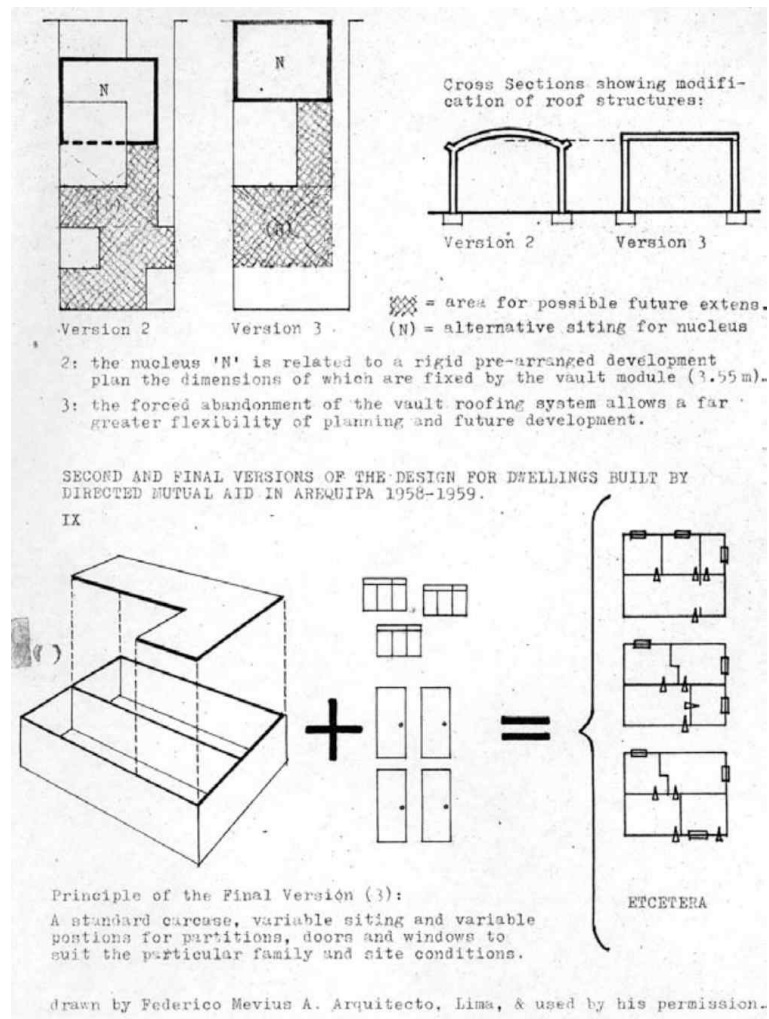


그림 2-8. 공공에 의해 도식화된 주민이 결정한 주택건립 원칙(1958~59년).

출처: John Francis Charlewood Turner Collection, Univ. of Westminster, London; Gyger(2013:361)에서 재인용.

했다. 실제로 터너는, 1958~59년 아레키파 사업에 적용된 도면(그림 2-8)을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 주민의 자주성에 기초하여 의사결정이 이루어지면, 정부는 직접 주택을 건립하는 것이 아니라 거주자들이 주택을 건립할 수 있도록 표준화된 도면을 제공하는 등의 편의를 제공하는 모습을 보여주었다. 또한, 바리아다 거주자들이 원활하게 취업할 수 있는 지역에 기반시설이

설치된 부지를 확보하고, 이들이 합법적으로 정주할 수 있는 여건을 조성하는 것도 정부의 역할로 보았다(Payne, 1977:187-192, 195; 피터 홀, 2009:346).

3. 미국에 의한 자조주택 개념의 확산

푸에르토리코와 페루 사례를 통해 그 가능성이 확인된 자조주택 개념은 점차 국제적으로 확산하였는데, 이에선 미국의 역할이 크게 작용하였다. 미국은 제2차 세계대전 패망국 독일과 일본, 전후복구가 필요한 서유럽 국가들이 세력화되는 공산주의 국가에 대응할 수 있도록 전 세계적인 경제 부양에 집중하고 있었는데, 자조주택에 기반한 푸에르토리코의 토지와 시설 사업을 주택 건립사업의 모범사례로 선정하여 이를 국제적으로 적용하고자 하였기 때문이다. 특히 1947년 미국 주택건설청(National Housing Agency, NHA)에 주택자금 금고 국제사무국(The International Office of the Housing and Home Finance Agency, HHFA)을 설치하고, 이 기관의 국장으로 크레인이 임명되자, 그와 생각을 공유하는 직원들이 세계 각국의 사업 현장에 파견되며, 원조 자조주택 개념의 국제적 확산에 촉매제로 작용하였다(Harris, 1998).⁶⁾

이후 크레인과 HHFA는 보다 원활한 원조 자조 이론의 확산을 위해 국제기관의 도움을 받고자, 1945년에 설립된 IBRD의 문을 두드렸다. IBRD는 차관을 통해 개발도상국에서 추진되는 사업을 원활히 추진하기 위해 설립된 국제은행이었기에 주택 관련 사업에 원조 자조 개념을 적용할 경우, 더욱 빠른 확산이 가능하다고 판단한 것이다. 국제적 확산을 위해 크레인이 강조한 원조 자조의 장점은 공공의 부담 경감과 세계 어디서나 적용할 수 있다는 범용적 특성이었다. 원조 자조는 입주자가 직접 주택을 건립하기에 공공의 재정지출

6) HHFA 직원의 해외 파견과 더불어, 미국 원조를 받은 개발도상국 직원을 사업 현장에 초청해 자조주택 사업의 운영방법 등에 대한 교육기회를 제공하기도 했는데, 한국의 경우 1958년 보건사회부 주택과 사무관 이영빈이 푸에르토리코에 2달간 체류하며 자조주택 사업 현장에 파견된 바 있음(이영빈, 1959).

을 경감시키는 방안이고, 도시와 농촌, 선진국과 개발도상국, 극지방과 열대지방, 자본주의 국가와 사회주의 국가 어디서나 적용될 수 있는 방안이라는 것이다(Crane and McCabe, 1950). 그러나 1950년대만 해도 주택사업은 IBRD의 후순위 사업이었기에 큰 주목을 받지 못했고, 결국, 농촌 주택개선에 부분적으로 적용되는 선에서 그치고 말았다(IBRD, 1950:537-39; Harris, 1998).

1950년대, IBRD를 통한 원조 자조의 국제적 확산은 비록 이루어지지 못했지만, 2차대전 종전 이후 소비에트 연방을 중심으로 공산주의가 동유럽, 중국 등으로 급속히 확산되며 자유주의 진영 국가의 위협세력으로 부상하자, 반 공산주의 노선의 대표국가인 미국은 이를 저지하기 위한 세력을 규합하고자 하였다. 미국은 군사원조(military aid)와 개발원조(development aid)라는 두 가지 방법을 통해 개발도상국에 대한 원조정책을 추진하며 공산주의 확산을 저지하고자 하였는데, 이중 개발원조는 인구증가, 급속한 도시화 등 수혜국이 직면한 문제점을 자본주의 체제 아래 극복할 수 있도록 차관 등을 제공하는 방안이었고, 여기에 적용된 프로그램이 바로 자조적(self-help), 상호(mutual) 노력에 기반한 공동 개발 프로그램(joint development program)⁷⁾이었다. 이후 미국은 1963년 평화봉사단(peace corps)이라는 이름 아래 전 세계 44개국에 7,300명의 자원봉사자를 파견하는 등 자조 개념에 기초한 다양한 개발 프로그램을 국제적으로 확산(Bromley, 2003)시켰고, 이중 도시주택문제에 적용된 사업이 바로 자조주택 사업이었다.

4. 소결

제1절에서 살펴본 바와 같이, 자조주택 개념의 도입기와 시험기는 이 방식이 국제적으로 확산되는 토대가 마련된 시기라 할 수 있다. 이 시기 확인된

7) 이는 1960년 9월 8일 공법(public law) 86-735호 제정을 통해 법제화되었고, 이를 기반으로 추진되었음.

자조주택 개념의 특성은 크게 경제성과 자주성으로 요약할 수 있다. 먼저 경제적 특성은 공공과 입주민 모두에게 비용절감을 가능케 한다는 특성으로, 공공은 공공임대주택에 비해 저렴한 비용으로 저소득층의 주택문제 해소를 도모할 수 있었고, 입주민들도 가족 구성원들의 자조적 노동 동원을 통해 비용을 절감할 수 있었기 때문이다. 자주성은 저소득층 스스로 그들의 필요와 경제여건에 따라 점진적으로 주택문제를 해소할 수 있다는 특성으로, 터너가 고찰한 페루 사례를 통해 확인된 바 있다. 이에 도입기 및 시험기의 자조주택 개념은 공공이 재정 투입을 축소하더라도, 적정 수준의 저렴주택을 저소득층에게 공급할 수 있는 방안을 확인하였다는 사실에서 그 의의를 찾을 수 있다.

이와 같은 자조주택 개념은 제2차 세계대전 이후 국제사회가 냉전 체제로 급속히 재편되면서, 자유주의 진영의 대표국가를 자임한 미국의 주도로 국제적 확산이 추진되었다. 비록 IBRD가 이를 농촌 지역에 국한된 프로그램으로 인식해 그 확산은 제한적이었지만, 1970년대에 이루어진 국제적 확산의 토대가 그 이전에 이미 조성되어 있었던 것이다.

제2절 세계은행의 부지와 서비스 사업(확산기)

1. 초기 사업

터너의 활동, 미국의 정책적 지원 등을 통해 자조주택 개념이 국제적으로 확산된 결과, 1970년 UN은 부지와 서비스 방식을 현지개량과 더불어 개발도상국의 불량주택 문제 해소방안의 하나로 채택(United Nations, 1971:65-67)하였고, 이에 세계은행은 1972년 세네갈을 기점으로 불과 2년 만에 아프리카(탄자니아, 잠비아, 보츠와나), 아시아(대한민국, 인도네시아), 중남미(자메이카, 엘살바도르, 니카라과)의 9개 국가에서 차관협정을 체결(표 2-2)하며 이의 국제적 확산을 주도하였다(Laquian, 1976). 부지와 서비스 사업은 세계은행의 주택 및 도시개발 분야의 첫 사업⁸⁾이었는데, 이를 통해 세계은행은 사업영역 확장을 도모한 것으로 볼 수 있다(Van Waeyenberge, 2018). 그러나, 이와

표 2-2. 1970년대 초반 세계은행이 지원한 부지와 서비스 사업과 현지개량 사업 (1974년 8월 기준).

연도	국가명	대상지명	사업 구분		자금원	차관금액 (1,000\$)
			부지와 서비스	현지개량		
1972	Senegal	Dakar	15,600 필지	9 ha	IDA Credit	18,000
1973	Nicaragua	Managua, Masaya, Granada, Leon, Jinotepa	5,900 필지		IDA Credit	8,000
1974	Botswana	Francistown	1,800 필지	1,000 세대	IDA Credit	3,300
	El Salvador	San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Sonsonata, Usulután	7,000 필지		IDA Credit IBRD Loan	6,000 2,500
	Indonesia	Jakarta	18,000 필지	1,950 ha	IBRD Loan	25,000
	Jamaica	Kingston, Montego Bay, Spanish Town, May Pen	6,000 필지	2,750 세대	IBRD Loan	15,000
	South Korea	Gwangju, Mogpo, Yeosu	2,000 필지		IBRD Loan	15,000
	Tanzania	Dar es Salaam, Mwanza, Mbeya	10,600 필지	8,800 세대	IDA Credit	8,500
	Zambia	Lusaka	12,000 필지	17,000 세대	IBRD Loan	20,000

출처: Laquian(1976).

같은 사업영역 확장에 대하여 일각에서는 세계은행이 사회복지기관으로 전환하려는 것 아니냐는 비판이 제기되었고, 이에 세계은행은 사업 초기부터 시장에 초점을 맞춘 보수적 관점에서 사업을 전개해 나갈 수밖에 없었다(Alacevich, 2009). 즉, 시작부터 세계은행의 부지와 서비스 사업은 터너가 강조한 입주자의 자주성보다, 공공임대주택과 비교할 때 상대적으로 저렴한 비용으로 주택문제를 해소할 수 있다는 경제적 특성에 초점이 맞춰진 것이다.

이와 같은 경제적 특성은 세계은행이 설정한 부지와 서비스 사업의 3대 사업목표가 지불가능성(affordability), 비용회수(cost recovery), 반복가능성(replicability)이라는 사실을 통해 확인할 수 있다. 먼저 지불가능성이란 공공이 보조금(subsidy) 등의 혜택을 저소득층에게 제공하지 않더라도 입주자가 임대료 등 월 상환금을 체납없이 납부할 수 있는 수준의 저렴한 주택을 공급하겠다는 목표이고, 비용회수는 투자한 사업비용을 사업 완료 이후 모두 회수하겠다는 목표이다. 세 번째 목표인 반복가능성은 지불가능성과 비용회수를 통해 확보한 공공의 재정 건전성을 토대로 또 다른 부지와 서비스 사업을 반복 추진하겠다는 목표이다(Ramsamy, 2005:90). 반복가능성이란 지불가능성과 비용회수를 전제로 하기에, 결국 세계은행의 부지와 서비스 사업은 지불가능성과 비용회수라는 경제적 목표를 지향하며 시작된 것이라 할 수 있다.

터너도 세계은행이 주목한 비용절감 효과를 간과하지는 않았다. 그러나 공공의 재정적 부담을 입주민과 분담하는 방식으로 비용절감 효과를 인지한 세계은행과 달리, 터너는 입주민 부문⁹⁾이 가지고 있는 자원을 활용함으로써 비용을 절감할 수 있다고 보았다. 주민참여에 대해서도 세계은행은 사업의 효율

8) 세계은행은 1960년대 말까지 주택사업과 관련한 대출을 꺼렸는데, 이는 주택사업이 댐, 발전소, 철도 건설과 같은 생산적 투자사업과 직접적 관련성이 없다고 판단하였기 때문이다. 1960년대 후반에 이르러서야 세계은행은 다른 다자 기관(multilateral institutions)에 비해 뒤늦게 사회문제에 관심을 보이기 시작하였음(Alacevich, 2009).

9) 원문은 공공부문(public sector)과 민간부문(private sector)에 대응한 popular sector라 표현하였으나, 입주민을 중심으로 한 부문을 의미하기에 본 연구에서는 이를 입주민 부문으로 명명하였음(Van der Linden, 1986:30).

성을 높이고 비용을 절감할 수 있는 방법의 하나로 인지한 반면, 터너는 이를 주택건립을 성공적으로 이끌어가기 위한 중요한 시작점으로 인지하여 다소간의 차이가 있었다(Van der Linden, 1986:30-31).

2. 초기 사업의 문제점

하지만 지불가능성과 비용회수라는 두 가지 목표는 동시에 달성하기가 결코 쉽지 않은 목표이다. 저소득층의 지불가능성을 높이기 위해서는 공급비용을 낮춰 이들이 부담할 수 있는 수준의 저렴한 임대료를 제시해야 하나, 이는 비용회수를 어렵게 할 수 있기 때문이다. 반대로, 원활한 비용회수를 위해 입주민들의 월 상환금을 높게 책정하면, 저소득층의 지불가능성이 악화되고, 이에 수혜 가능성 또한 줄어들 수밖에 없다. 이처럼 상충(相衝)할 가능성이 큰 목표를 동시에 달성하기 위해 세계은행은 사업 수혜계층을 제한하는 방법을 사용하였다. 지불가능성과 비용회수라는 목표 중 비용회수에 초점을 맞추었고, 이를 위해 저소득층이 지불가능하도록 공급비용을 낮추는 방법을 채택한 것이 아니라, 지불가능한 계층으로 수혜대상을 한정 짓고, 이에 최빈곤층을 사업 수혜대상에서 제외한 것이다. 그 결과, 사업 수혜계층을 소득 하위 15~60%로 설정한 초기 사업의 경우, 잠비아 300US\$, 자메이카 330US\$, 인도네시아 375US\$, 탄자니아 335US\$, 케냐 350US\$, 니카라과 684US\$, 세네갈 684US\$ 이상의 연 소득이 확보된 가구에만 입주를 허용하였다(Laquian, 1976). 사업 시행단계에서부터 최빈곤층의 입주는 제한된 것이다.

그러나 이처럼 비용회수를 위한 사업 수혜계층 한정에도 불구하고, 세계은행의 부지와 서비스 초기 사업은 착공 이후, 시행착오와 맞물려 여러 문제점을 드러내기 시작하였다. 특히 사업 본연의 경제적 속성상 비용절감을 위한 집단이주 정착지의 교외 입지는 이주민의 고용 접근성 확보와 내재적으로 병립하기 힘든 구조적 문제를 지니고 있었다. 공공의 재정적 부담과 입주자의

경제적 부담을 동시에 경감시키기 위해서는 토지공급 비용을 절감해야 했고, 이에 부지와 서비스 사업은 지가가 상대적으로 저렴한 도시 외곽이나 교외에 이주 정착지를 조성할 수밖에 없었다. 그러나 이는 기반시설 공급비용을 증가시키는 문제를 발생시키기도 했지만, 무엇보다 이주민들의 고용문제를 야기하였다. 이주민들은 그간 도심 등지에서 일용직 노동 등을 통해 소득을 확보해 왔으나, 부지와 서비스 사업을 통해 제공된 이주 정착지가 교외에 마련됨에 따라, 당장의 소득을 확보하기 어려운 환경에 노출되어 버린 것이다(Laquian, 1976; Peattie, 1982; Altmann, 1982; Van der Linden, 1986:60; Bredenoord and Van Lindert, 2010). 결국, 비용절감 목적으로 신규 이주 정착지를 교외에 마련하였음에도, 열악한 고용 접근성 문제가 발생해 이주민들의 지불가능성은 오히려 악화되는 역설적 상황이 전개된 것이다. 이로 인해 이주민들은 정착지를 포기하고 고용기회를 찾아 기존 도심으로 되돌아가 재차 무허가 불량주거지를 형성하였는데, 이는 부지와 서비스 사업의 실패를 뜻하는 것이었다.

실제 세계은행의 첫 부지와 서비스 사업이었던 세네갈의 다카르(Dakar) 사업은, 그림 2-9를 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 도로 접근성이 열악한 도심에서 약 11km(7mile, Keare and Parris, 1982:10, 36) 떨어진 곳에 이주 정착지를 마련하여 이주민들의 고용 접근성 문제가 제기된 바 있다(World Bank, 1983a:69-71). 엘살바도르의 산살바도르(San Salvador) 사업의 경우도 토지비용 절감을 위해 도시 주변부에 대상지를 마련함에 따라 도심에서 일용직 등을 통해 소득을 확보하던 이주민들은 생계에 있어 어려움에 직면할 수밖에 없었다(Keare and Parris, 1982:34-36). 이러한 고용 접근성 문제로 필리핀의 마닐라(Manila) 사업에서는 불과 2년 만에 이주민의 80%가 정착지를 이탈하였고, 케냐 나이로비(Nairobi) 사업에서도 이주민의 13%만이 정착한 것으로 보고된 바 있다(Laquian, 1976; Marris, 1981:75). 반면 인도네시아 자카르타(Jakarta) 사업은 도심에서 불과 5km 거리에 대상지가 위치(그림 2-9)하

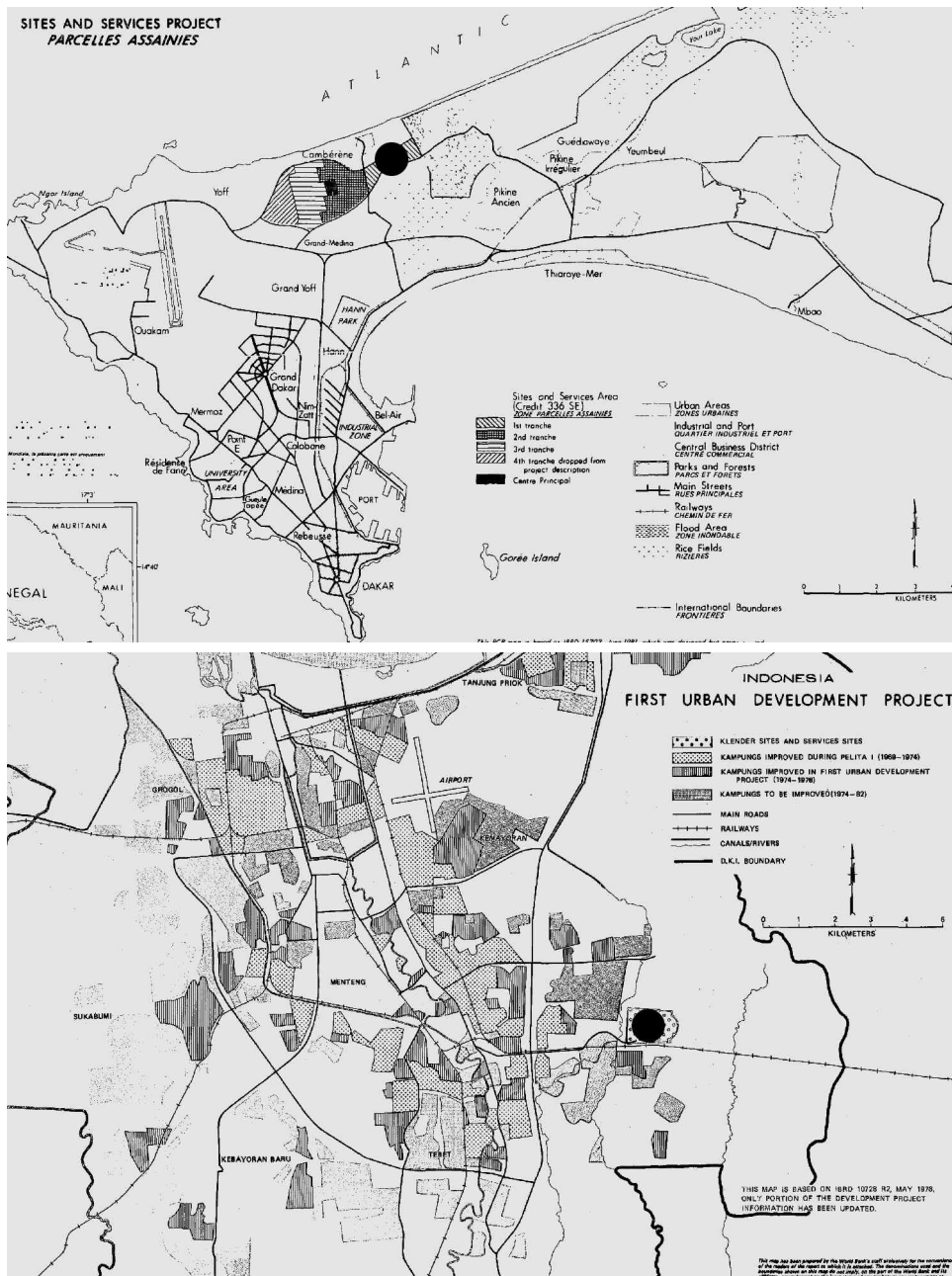


그림 2-9. 세네갈 다카르(Dakar, 상단)와 인도네시아 자카르타(Jakarta, 하단)의 정착촌(●) 입지도. 다카르 정착지는 도심에서 약 11km 떨어져 있고, 도로 접근성도 열악했던 반면, 자카르타 정착지는 도심과 불과 5km 거리에 입지해 이주민들은 고용문제를 도심에서 해소할 수 있었다.

출처: World Bank(1983a:77; 1983b:73).

여 저소득층 입주가 가능했다고 평가된 바 있다(World Bank, 1983b:9, 51-53).

따라서 비용절감을 위해 도심이 아닌 도시 외곽에 집단이주 정착지를 조성할 수밖에 없는 여건이라면, 대상지 인근에 이주민을 고용할 수 있는 시설을 확보하는 것이 부지와 서비스 사업의 성공적 수행을 위한 대안이 될 수 있다. 그러나 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업에서 이주민에 대한 고용대책은 부지조성과 주택건립 과정에 이주민들을 건설 일용직으로 고용하는 방안이 대부분이었고(Bamberger et al., 1982b:150; Keare and Parris, 1982:37-38), 안정적 이주민 고용대책은 크게 부족하였다. 예외적인 경우로, 엘살바도르에서 이루어진 협동조합 조직과 자메이카의 소기업 설립 지원사업을 언급할 수 있으나, 두 사례 모두 양호한 성과를 보이지는 못했다. 먼저 엘살바도르 사업의 경우, 터너가 강조한 이주민의 자주성 이념에 기초한 협동조합을 조직하여 홍보, 수공업품 제작 및 판매, 교육의 기능을 담당하도록 했고, 이를 통해 이주민들에게 안정적 일자리를 제공하고자 하였다. 그러나 대부분의 협동조합 운영은 안정적이지 못하였는데, 일례로, 농산물 협동조합의 경우, 주거지와 경작지 간 거리(7km)가 너무 멀어 노동력 확보에 어려움을 겪었고, 제빵 협동조합은 비교적 양호한 실적을 보였으나 19명 고용에 그쳐 이주민의 고용대책으로 기능하기에는 크게 미흡했다(Keare and Parris, 1982:39, Bamberger et al., 1982a:194-196, 202). 반면, 자메이카 사례의 경우, 엘살바도르 사례보다 체계적인 이주민 고용대책이 강구되었는데, 자메이카 산업개발공사(the Jamaica Industrial Development Corporation)로 하여금 지역 소기업에 대한 후원과 기술자문은 물론, 직접 투자까지 하도록 계획하였고, 자메이카 개발은행(the Jamaica Development Bank)은 소기업의 사업제안을 평가하여 사업의 실행 가능성을 높이고, 공장 건립 및 확장 자금을 융자해 주도록 계획하였기 때문이다. 그러나 이와 같은 지역 소기업 지원사업은 투자자 유치에 어려움을 겪어 불과 39개 업체만이 금융 혜택을 받아 400여 명 고용에 그쳤

고, 더욱이 수혜업체 중 이주 정착지 인근에 입지한 업체는 전혀 없어 사실상 입주인 고용과는 무관했다(World Bank, 1984:28-30).

사업대상지 입지와 고용 접근성 문제 외에도 부지와 서비스 사업에서 나타난 문제로는 수혜국 기관의 역량 부족, 대상지 확보의 어려움, 사업 지연, 낮은 비용 회수율, 사업 관리역량 부족, 사업구성요소 간 통합 미숙, 과도한 시설기준 등(Blair, 1983)이 지적된 바 있는데, 각 문제는 상호 긴밀히 연관되어 있다는 특성이 있다. 예를 들면, 수혜국 기관의 부족한 역량은 대상지 확보에서부터 차질을 가져와 사업을 지연시키고, 이는 재차 비용회수를 어렵게 하는 요인이 되기 때문이다. 따라서 이러한 문제점들은 근본적 문제(부족한 행정력, 과도한 시설기준, 토지 및 입지문제)와 파생적 문제(빈곤층의 낮은 수혜가능성, 낮은 비용회수율)로 체계화할 수 있는데(Van der Linden, 1986:51-52), 근본적 문제 중 토지 및 입지에서 비롯된 문제는 앞에서 설명한 바와 같다.

근본적 문제의 하나로 지적된 부족한 행정력은 개발도상국에서 발견할 수 있는 보편적 특징으로, 과도한 시설기준과 더불어 사업 지연과 비용상승을 초래하였다. 세계은행의 첫 부지와 서비스 사업인 세네갈 다카르 사업의 경우, 조사연구, 대상지 확보, 착공 등 모든 절차에 순차적인 지연이 발생하여 5개월로 계획된 부지조성에 72개월이나 소요된 바 있고, 그나마 계획한 부지조차 100% 확보하지 못하였으며, 커뮤니티 시설은 착공 후 10년이 지났음에도 준공하지 못하였다. 또한, 사업시행 과정에서 상수도 및 전기 관련 설비에 대한 기준이 상향되어 총사업비에서 차지하는 비중이 4.4%에서 18.0%로 크게 증가한 문제도 지적된 바 있다(World Bank, 1983a:10-12, 15). 인도네시아 자카르타 사업의 경우에도 부지확보에 시간이 지체되었고, 코어주택은 잦은 설계변경으로 계획보다 18개월 늦게 착공되었을 뿐만 아니라, 주택기준 강화로 저소득층의 수혜 가능성은 악화되었다. 이로 인해 개발비용은 최초 7.7US\$/m² 수준으로 계획하였음에도, 12.2US\$/m²까지 상승하였고, 이에 따라 총사업비용도 20% 증가하였다(World Bank, 1983b:36-42). 엘살바도르 산살바도르

사업의 경우에도 최초 계획은 2년 이내에 부지확보를 끝마치는 것이었으나, 이 기간 확보한 부지는 45%에 불과하였고, 결국 평균 16.6개월, 최대 33개월의 사업 지연이 발생하였다. 이에 택지조성 및 코어주택 건립에 평균 34.7개월, 최대 81개월, 대상지 외곽 기반시설 설치에도 24개월 지연이 발생하였고, 기타 정치·사회·경제적 문제로 27개월의 추가 지연이 발생하였다(World Bank, 1987:3, 17-19).

3. 소결

터너 등을 중심으로 전개된 자조주택 개념은 1970년 UN이 이를 개발도상국 주택문제 해소를 위한 주요방안의 하나로 채택하고, 이후 세계은행이 자조주택 개념을 적용한 부지와 서비스 사업에 차관을 제공함에 따라 국제적으로 확산되었다. 세계은행의 부지와 서비스 사업에 있어 주목할 부분은 터너의 자조주택 이론과의 차이이다. 터너와 세계은행 모두 주민의 자조적 노력을 통한 비용절감에 주목하였다는 사실은 동일하다. 그러나 터너는 입주자들이 그들의 주택과 관련한 사항을 스스로 결정하고 추진할 때 더 큰 만족감을 얻을 수 있고, 사회적으로도 건전한 발전이 가능함을 경험적으로 확인하였고, 이에 따라, 주민의 자치(autonomy)를 가장 중요한 요소로 판단하였다. 반면, 세계은행은 주택건립을 온전히 입주자의 몫으로 분리함에 따른 공공의 재정적 부담 경감을 가장 중요한 요소로 보았고, 이에 따라 설정한 사업목표도 지불가능성, 비용회수, 반복가능성으로 모두 경제성과 관련한 목표였다.

그러나 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업이 착공된 이후, 문제점이 하나둘 드러나기 시작하였는데, 이는 토지 및 입지문제, 수혜국의 열악한 행정력 문제, 과도한 시설기준으로 인한 문제로 정리할 수 있다. 이에 초기 사업이 준공 단계에 이른 1980년대에 이르러, 세계은행은 초기 부지와 서비스 사업에서 드러난 문제의 해결책을 모색해야 하는 상황에 직면하게 되었다.

제3절 세계은행의 주택정책 전환(전환기)

제3절에서 다루고자 하는 내용은 1970년대 초기 부지와 서비스 사업에서 확인된 문제점을 해소하기 위해 세계은행이 선택한 도시 관련 차관사업의 정책 기조 전환에 관한 사항으로, 부지와 서비스 사업과의 직접적 연관성은 크지 않다. 그러나 그 배경이 부지와 서비스 사업의 시행과정에서 노정(露呈)된 한계와 문제점에 있기에, 이를 극복하기 위해 세계은행이 취한 주택정책 전환은 개발도상국 주택문제 해소를 위한 진일보한 방안이자, 부지와 서비스 방식의 연장 선상에 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 1980~90년대 세계은행 주택정책도 연구의 시간적 범위에 포함시켜 고찰하고자 한다.

제2절에서 고찰한 바와 같이, 1970년대 세계은행의 초기 부지와 서비스 사업은 토지 및 입지문제, 수혜국의 열악한 행정력, 과도한 시설기준 등의 문제가 발생함에 따라, 3대 사업목표 달성이 어려워졌고, 그 성과도 극히 제한적이었다(마이크 데이비스, 2007:97-127). 이와 같은 상황에서 세계은행은 새로운 방향을 모색할 수밖에 없었고, 그 결과, 1982년 이후, 주택금융 관련 차관사업 중심으로 주택정책을 전환하였고, 1992년 이후에는 수혜국의 주택과 관련된 모든 부문을 개발하는 방식(whole housing sector development), 즉 주택정책을 개혁하는 방향으로 다시 한번 변화를 꾀하였다(World Bank, 1993b:52-53; Pugh, 1991, 1994, 1997).

이에 따라 부지와 서비스 방식은 상대적으로 그 중요도가 감소했는데, 이는 표 2-3을 통해 확인할 수 있다. 1972년 이후 세계은행이 추진한 도시 관련 5개 사업(현지개량, 부지와 서비스, 주택정책, 주택금융, 재난구호)에 투입된 차관자금을 보면, 1970년대에는 부지와 서비스 사업이 52.8%를 차지할 정도로 높은 비중을 차지했다. 그러나 1980년대에 이르자 29.9%, 1990년대에는 7.4%로 감소하였다. 비율이 아닌, 차관 금액을 보더라도, 1970년대에는 11억

표 2-3. 기간과 사업유형에 따른 세계은행 차관자금 투입 변화 (단위: 100만 US\$, 2001년 기준).

기간	현지개량	부지와 서비스	주택정책	주택금융	재난구호	소계
1972-1981	827.00 (38.4%)	1,136.49 (52.8%)	30.60 (1.4%)	36.74 (1.7%)	121.49 (5.6%)	2,152.32 (100.0%)
1982-1991	234.80 (4.3%)	1,620.56 (29.9%)	95.31 (1.8%)	2,745.24 (50.7%)	716.01 (13.2%)	5,411.92 (100.0%)
1992-2005	338.38 (5.0%)	505.83 (7.4%)	1,057.49 (15.6%)	2,711.93 (39.9%)	2,173.31 (32.0%)	6,792.30 (100.0%)

출처: World Bank (2006:18).

US\$ 이상, 1980년대에도 16억 US\$ 이상이었으나, 1990년대에는 5억 US\$ 규모로 큰 폭으로 감소하였다. 반면, 1983년 세계은행의 정책 기조 변경에 따라 강조되기 시작한 주택금융 관련 사업은 1970년대에는 1.7%, 3,674만 US\$에 불과했으나, 1980년대에는 50.7%, 27억 4,524만 US\$로 급증하였고, 1990년대에도 39.9%, 27억 1,193만 US\$로 다소 감소했지만, 여전히 높은 비중을 차지하였다. 1990년대부터 강조되기 시작한 주택정책 관련 사업도 1970년대 1.4%, 3,060만 US\$, 1980년대 1.8%, 9,531만 US\$에 불과했으나, 1990년대에는 15.6%, 10억 5,749만 US\$로 급증하였다(World Bank, 2006:18).

이와 같은 변화에 대하여 세계은행은 시기별 사업목표와 정부의 역할, 정책적 특징 등을 정리한 바 있다(World Bank, 1993b:52-53). 먼저, 1970년대는 부지와 서비스 사업을 통해 빈곤층이 부담할 수 있는 수준의 토지와 주택을 공급하기 시작한 시기이다. 비용회수를 통한 사업의 반복가능성 확보를 목표로 설정하고, 이를 위해 수혜국 정부가 토지, 주택, 주택금융을 직접 빈곤층에게 제공하였고, 이들이 점진적으로 주택을 건립·확장할 수 있도록 지원하였다. 그러나 이 방식의 문제는 제2절에서 언급한 근본적 문제 외에도, 개별 사업단위로 사업을 추진(project by project approach)함에 따라 사업이 수혜국에 미친 파급효과가 크지 못했다는 사실도 지적할 수 있다(Pugh, 1991). 즉, 부지와 서비스 사업의 혜택이 해당 사업의 수혜계층에게 제한적으로만 적용되

었을 뿐, 수혜국의 기존 주택 관련 사업과는 무관하게 추진되었다는 것이다.

이에 1980년대 세계은행은 장기 주택담보대출 수혜계층을 확대하고자, 이를 전담할 금융기관 설립을 추진하였고, 이 기관이 세계은행이나 정부의 재정적 도움 없이 자체적 운영이 가능하도록 지원하고자 하였다. 이와 같은 주택정책 전환을 통해 세계은행이 추구한 바는 공공의 재정적 부담 경감과 수혜계층의 확산이었고, 이는 저소득층 대상 주택공급에 민간부문 참여를 장려하는 방안을 통해 추진되었다. 세계은행과 수혜국 정부는 민간의 주택담보대출 시장 참여를 장려하고자 규제를 완화하였고, 이에 주택담보대출 수혜계층은 확대될 수 있었다(World Bank, 1993b:52-53). 공공의 재정적 부담 경감과 수혜계층 확대를 동시에 가능케 하는 방안이 된 것이다. 결국, 1970년대 부지와 서비스 사업을 전개하며 세계은행이 추진한 공공의 재정적 부담 경감이라는 목표를 1980년대에는 민간부문의 참여와 주택금융을 통해 추진한 것이다. 즉, 입주민의 자조적 노력이 주택금융과 민간부문 참여로 대체된 것으로 볼 수 있다.

1990년대 세계은행은 주택 수요자와 공급자, 금융기관, 지방 및 중앙정부 등 주택과 관련된 이해관계자의 필요를 모두 충족시킬 수 있는 주택 부문(housing sector)을 만들어, 경제개발, 빈곤 완화, 지속가능한 환경 구축을 도모하기 시작하였다. 이를 위해 세계은행은 민간부문이 토지 및 주택을 원활하게 공급할 수 있도록 정책 입안 및 조직화, 규제 등을 담당하는 기관을 수혜국 정부로 하여금 설립·운영하도록 하였다(World Bank, 1993b:52-53). 이는 1980년대 세계은행의 주택정책이 규제 완화를 통한 민간 참여와 이를 통한 주택공급 확대 및 공공부담 경감, 그리고 수혜계층 확대를 도모했음에도, 복합적인 주택문제 해소에 한계를 보이자, 세계은행이 수혜국의 주택정책에 보다 직접적으로 관여하기 시작한 것이다.

이러한 변화에 대하여 Pugh(1994)도 그림 2-10에 도식화된 바와 같이, 세계은행 주택정책을 시기별로 3단계로 구분하여 설명한 바 있다. 이에 따르면, 세계은행의 주택정책은 1단계인 1970년대의 부지와 서비스 사업 시기, 2단계

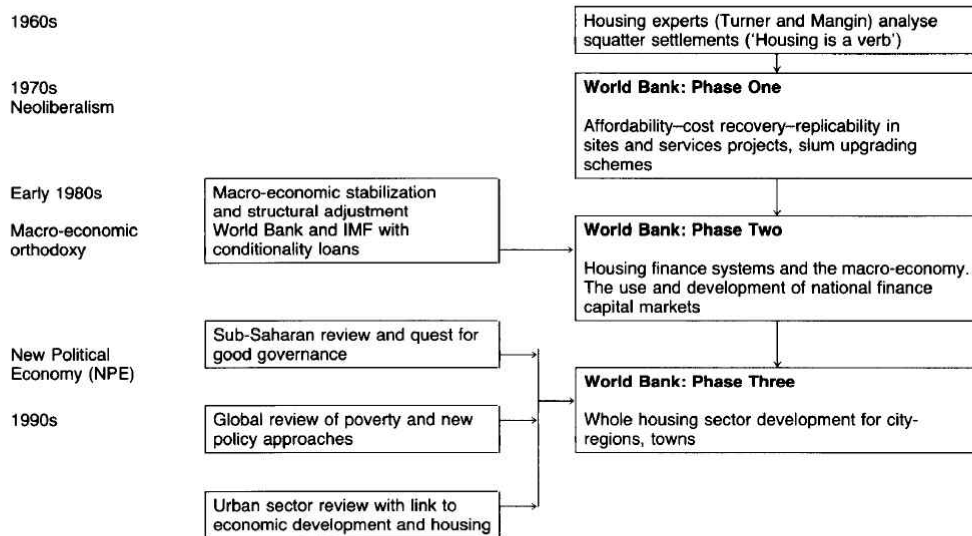


그림 2-10. 세계은행 주택정책의 전환과정.

출처: Pugh(1994).

인 1980년대의 주택금융 중심 시기, 3단계인 1990년대의 전 주택 부문 개발 (whole housing sector development) 시기로 구분하였다. 이 중 1단계는 제2절에서 살펴본 바와 같고, 제3절에서는 2단계와 3단계를 고찰하고자 한다.

1. 주택금융(1980년대)

세계은행 주택정책의 패러다임 변화에 따라, 주택금융은 세계은행 도시부문 차관의 절반 이상을 차지할 정도로 그 비중이 크게 증가하였다(표 2-3). 1970년대 도시 관련 5대 사업에 투입된 총 차관자금 이상의 금액이 1980년대 주택금융 부문에 투입된 것이다.

1980년대 세계은행이 주택금융에 투입한 자금의 80% 이상은 정부가 아닌 민간에 제공되었다. 다만, 정부의 주택 프로그램에 의해 주택금융이 제공되는 국가(한국, 태국, 칠레, 멕시코 등)의 경우에는 세계은행 자금이 부득불 공공

에 제공되었으나, 이 역시 민간의 주택담보대출 시장 활성화 목적으로 사용되었다. 따라서 이 시기 세계은행의 주택금융사업 자금은 민간부문이 저소득층을 위한 주택건설 사업을 전개해나갈 수 있도록 그 여건을 조성하는 것이 실질적 목표였다(Buckley, 1999:48).

민간부문의 활성화를 위해 세계은행이 사용한 방법은 크게 두 가지로, 첫째, 주택금융을 수혜국 정부가 아닌 지역 금융기관에 직접 제공하는 방법, 둘째, 공공에 의한 주택 관련 보조금 지급과 직접적 신용대출을 규제하는 방법이었다(World Bank, 1993b:45). 즉, 세계은행은 수혜국 정부에, 민간에 대한 자금지원 확대라는 당근과 공공에 의한 직접적 주택공급 억제라는 채찍을 동시에 사용하고자 한 것이다. 이를 통해 세계은행은 공공의 보조금 정책을 혁신(Van Waeyenberge, 2018)하고자 했는데, 이는 공공의 재정적 부담을 경감시키고자 한 세계은행의 1단계 주택정책의 연결 선상에서 이해할 수 있다. 정리하면, 1980년대 세계은행은 금융기관의 민영화, 외국은행에 대한 진입장벽 제거 등을 통해 주택금융 수혜계층 확대를 꾀하였고, 다시 이를 통해 수혜국의 주택문제 해소를 도모한 것이다(Renaud, 1999).

세계은행의 주택정책이 2단계로 변경된 이후, 첫 사업은 모로코에서 이루어졌는데, 1983년 세계은행과 Crédit Immobilier et Hôtelier(CIH 은행) 간 체결된 차관협정이 그것이다. 모로코의 CIH 은행은 이미 세계은행과 관광사업 관련 차관협정을 맺은 바 있고, 모로코의 주택 담당 은행이었기에 차관협정의 체결은 원활하게 이루어졌다. 모로코 CIH 은행에 제공된 주택금융 자금은 총 5,900만 US\$였는데, 이를 당시 모로코의 중위소득인 330US\$ 이하 소득수준의 계층에게 제공하는 주택 프로그램을 운영하는 것이 차관사업의 목적이었다(World Bank, 1991a:ii).

그러나 CIH 은행과 세계은행의 주택금융은 시행 후 여러 문제에 직면하게 되었는데, 첫째, 건립될 적정 주택(eligible housing)에 지나치게 엄격한 기준을 적용하였고, 이를 충족하지 못하면 주택금융을 제공하지 않았다는 점, 둘

째, 적정 주택 기준에 부합한 주택마저 판매가격을 너무 낮게 책정하여 민간 금융기관의 참여를 저해했다는 점, 셋째, 민간 개발업자에게 제공된 주택금융 이자율(14~15%)¹⁰⁾이 과도하여 민간의 참여가 제한적이었다는 점 등이 제기되었다(World Bank, 1991a:ii-iii). 이와 같은 문제에도 불구하고, 세계은행은 모로코 사업을 기점으로, 이와 유사한 사업을 1986년 멕시코, 1988년 한국에서 더욱 확대된 규모로 추진하였다.

멕시코 사업의 경우, 모로코 사업의 2배가 넘는 1억 5,000만 US\$의 차관을 통해, 빈곤층 대상 주택에 대한 공공투자 확대, 새롭게 계획한 국가 신탁기금(Fondo Nacional de Habitaciones Populare, FONHAPO)의 역할 강화 등을 추진하였다. 전술한 바와 같이, 멕시코는 정부 중심으로 주택금융체계가 구축되어있었기에 FONHAPO는 차관자금을 주택사업자에게 대출하는 창구로서의 역할을 담당하였고, 이를 통해 민간에 의한 주택건립을 활성화시키고자 하였다. 멕시코의 주택금융 사업은 1985년 멕시코 시티 지진과 물가상승 등으로 경제여건이 좋지 못하자, 세계은행과 멕시코 정부는 협정을 개정¹¹⁾해 월 상환금을 최저임금과 연동시켰고, 이를 통해 빈곤층에 대한 대출 요건이 완화되어, 사업은 성공적으로 완료될 수 있었다. FONHAPO는 142,000개의 주택 사업에 차관자금을 대출하였고, 1986년부터 1988년까지 매년 6만 호 이상의 주택 관련 사업에 자금을 지원하였다.¹²⁾ 저소득층의 지불가능성과 관련하여서도, 소득 하위 20~70%가 충분히 부담할 수 있는 수준의 월 상환금이 책정되었던 것으로 조사되었고, 이에 비용회수도 만족스러운 수준이었다(World Bank, 1991b:ii-iv).

우리나라 사업의 경우, 1988년 사업(Housing Finance Sector Project) 이

10) 당시 모로코에서 일반적으로 적용된 대출 이자는 9~11%였음(World Bank, 1991a:ii).

11) 개정안은 월 상환금을 최저임금과 연동시켜 빈곤층의 지불가능성과 물가상승률에 동시 대응하는 것을 주요내용으로 함(World Bank, 1991b:ii-iii)

12) 차관사업이 시작되기 전인 1983년 동일 프로그램을 통한 대출은 약 7,500건에 불과하였음.

전에도 주택금융 관련 차관사업이 전개된 바 있다. 이전 사업과 1988년 사업 모두 차관자금이 공공에 제공되었다는 점은 동일하다. 그러나 1981년과 1982년 사업(National Urban Land Development Project I and II)이 토지개발과 주택건설 사업을 지원할 목적으로 추진된 사업이었던 반면, 1988년 사업은 민간에 의한 주택건설을 지원할 목적으로 제공되었다는 점에서 차이가 있었다(Word Bank, 1993a:ii). 1988년 사업에는 멕시코 사업과 동일한 1억 5,000만 US\$의 차관자금이 제공되었는데, 이를 통해 한국 정부와 세계은행은 국민주택기금(national housing fund)에 대한 자금 지원과 주택금융 부문의 개선을 위한 연구를 추진하였다. 사업 결과, 국민주택기금의 대출 규모는 큰 폭으로 증가하여 1988년 말 기준 1986년 대비 약 35% 증가한 3조 8,060억원을 대출한 것으로 보고된 바, 사업목표는 충분히 달성된 것으로 평가되었다. 그러나, 대부분 사업목표가 달성되었음에도, 본 사업이 주택부문에 미친 영향은 크지 못했다. 이는 세계은행의 주택금융이 정부의 재정부담 경감, 민간부문 활성화에 초점을 맞추고 있었음에도, 우리나라의 주택금융은 많은 부분이 정부 통제¹³⁾ 아래 추진되었기 때문으로 보고되었다. 이에 대해 세계은행은 주택공급에 영향을 미치는 규제개혁이 제대로 이루어지지 못해 주택금융의 확산이 제한되었다고 평가한 바 있다. 사업은 성공하였지만, 세계은행의 본연의 목표인 주택사업에 있어 민간부문의 활성화라는 목표는 달성하지 못한 것이다(Word Bank, 1993a:ii-v).

2. 주택정책(1990년대)

1992년 이후 세계은행의 주택정책은 주택금융에서 수혜국의 주택정책에 관

13) 본 사업에 대한 세계은행의 완공보고서는 금융권에 대한 큰 폭의 규제 완화가 이루어졌음에도, 가장 중요한 문제 중 하나인 금리조건 구조에 대한 규제는 완화되지 못하였음을 지적하고 있음(World Bank, 1993a:v).

여하는 방향으로 다시 전환되었는데, 이에 따라 차관자금의 주택정책 사업 투입도 1단계 3,060만 US\$(1.4%), 2단계 9,531만 US\$(1.8%)에서 3단계인 1992~2005년 기간에는 10억 5,749만 US\$(15.6%)로 대폭 증가하였다(표 2-3). 이 시기 주택금융 사업은 27억 1,193만 US\$(39.9%)로 소폭 감소하였음에도, 여전히 중요한 위치를 점하였으나, 부지와 서비스 사업은 1단계 11억 3,649만 US\$(52.8%), 2단계 16억 2,056만 US\$(29.9%)에서 3단계 5억 583만 US\$(7.4%)로 대폭 감소하였다. 정부에 의한 직접적인 필지 조성이나 기반시설 공급보다 민간을 통한, 시장에 의한 주택공급을 추진한 세계은행의 주택정책이 지속적으로 반영된 결과라 할 수 있다.

세계은행의 주택정책 전환의 계기는 1991년 발간된 세계은행 보고서인 'Urban Policy and Economic Development'에서 확인할 수 있다. 이에 따르면, 세계은행의 기존 주택정책은 기반시설과 주택의 공급을 통해 도시문제를 해소하고자 했는데, 이는 매우 제한적 해법일 수밖에 없음을 지적하고 있다. 즉, 도시경제는 GDP의 50% 이상을 창출할 정도로 국가 경제에서 중요한 위치를 점하고 있고, 여기에 영향을 미치는 요소들은 상호 매우 복잡하게 연계되어 있기에, 주택과 기반시설의 공급만으로는 도시 주택문제를 해소할 수 없음을 지적한 것이다. 또한, 정책 및 제도의 체계성 미흡, 도시의 집적경제와 이로 인한 부정적 외부효과, 체계적으로 설계되지 못한 금융부문과 지나치게 엄격한 규제로 인해 기업 및 가계 생산성 악화, 도시인구의 25%를 차지하는 빈곤층(1988년 기준, 약 3억 3,000만 명), 악화되는 도시환경 등도 문제점으로 지적하였다. 이에 도시 인프라 관리, 규제 완화를 통한 시장 효율성 향상, 도시개발을 위한 지방자치단체의 역량과 금융 서비스 강화, 도시 빈곤층 구제를 위한 노동집약적 프로그램 운영, 기반시설 및 주택에 대한 접근성 개선, 사회 안전망 구축, 도시환경개선을 위한 정책 및 인센티브 도입 등, 주택 관련 분야를 총망라한 해법이 제시되었다(World Bank, 1991c:56-78; 1994:12-13).

1993년에도 세계은행은 도시 관련 사업에 대한 보고서 ‘Housing Enabling Markets to Work’를 발간하였다. 여기서 세계은행은 주택산업의 중요성과 시장이 원활하게 작동하지 않음에 따른 문제점을 지적하였다. 즉, 주택산업이 GNP의 7~19%를 창출할 정도로 국가 경제에 있어 중요한 산업임에도 주택시장이 제대로 기능하지 않음에 따라, 빈곤층이 큰 불이익을 받고 있음을 지적하며, 새로운 주택정책의 필요성을 제기한 것인데, 이를 위해 국가가 사용할 수 있는 7가지의 합법적 수단을 강조하였다. 이는 토지 사용권 개발, 저소득층이 쉽게 접근할 수 있는 시장 중심의 주택금융 개발, 정밀한 조사를 통한 주택 보조금 수혜계층의 선정, 택지 개발을 위한 기반시설 공급, 건설산업의 효율성 증진, 규제 완화, 제도 개혁이었다(World Bank, 1993b:64-69; 1994:12-13).

지금까지 살펴본 1980년대 사업에 대한 세계은행의 평가는 궁극적인 주택 문제 해소를 위해서는 개별 사업이나, 주택금융만으로는 어렵고, 주택과 관련된 정책의 전반적 개선이 필요하다는 사실이다. 즉, 민간부문의 역할을 증대시키기 위한 시장 중심의 정책, 규제 완화를 통한 민간부문의 참여 장려, 수혜계층 확산을 위한 주택금융의 확대 적용 등이 실효적 성과를 거두기 위해서는 이와 관련된 모든 주택 부문의 정책적 개선, 개혁이 이루어져야 한다는 것이다. 이에 대하여 Pugh(2001)는 세계은행의 제3단계 주택정책을 전 주택 부문 개발(Whole Housing Sector Development)로 표현한 바 있다. 전 주택 부문 개발을 나타낸 그림 2-11은, 크게 좌, 중, 우로 구분하여 설명할 수 있는데, 먼저 좌측은 공식·비공식적으로 가계와 기업 간의 경제교환이 이루어지는 생산-소비 경제가 표현되어 있다. 이중 가계의 주택 관련 생산활동(신축, 개량, 자조적 건립 등)은 이를 우측의 주택 시스템(Housing System)으로 연결해주고, 주택 시스템은 소득수준, 주택의 규모 등에 의해 부유층, 중산층, 저소득층 등으로 구분된다. 그림 중앙의 자본시장(Capital Market)은 국제 금융시장의 자본부터 개별 가계의 자본까지, 그리고 경제정책 등을 통한 정부

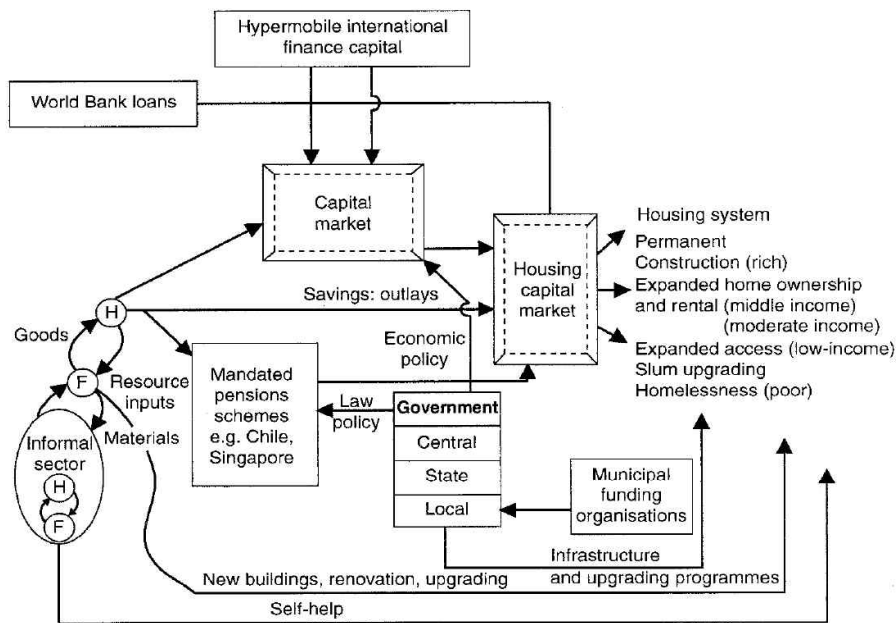


그림 2-11. 1990년대 세계은행의 전 주택 부문 개발.

출처: Pugh(2001).

예산 등 다양한 자본이 집결하는 시장으로, 이 시장의 일부가 주택 자본시장(Housing Capital Market)이라 할 수 있다. 주택 자본시장은 가계의 저축, 세계은행의 차관자금 등으로 이루어지며, 이는 주택 시스템에 영향을 미친다. 한편, 중앙정부를 비롯한 공공기관은 기반시설 건립을 통해 주택 시스템에 영향을 미치기도 한다(Pugh, 2001:413-414). 이처럼 전 주택 부문 개발은 구조적으로 매우 복잡하게 얽혀있는데, 이는 주택문제의 경우도 마찬가지이다. 즉, 주택문제에 영향을 미치는 각 요인에 대한 정책적 개입, 개선이 다각적으로 이루어져야 문제 해결이 가능함을 세계은행이 인지하였고, 이에 제3단계로의 전환이 이루어진 것이다.

세계은행의 3단계 주택정책은 다음 7가지로 개념화할 수 있는데, 주택 금융 체계의 개발, 적절한 보조금 수혜계층 설정, 토지 소유 혹은 사용 권리의 개발, 기반시설 개발, 개발 저해 요소 제거를 위한 공신력 있는 감사 제도의 도

입, 건설업의 조직 개선과 경쟁 도입, 제도화된 적절한 개혁이 그것이다 (Pugh, 2001). 이와 같은 7가지 요소가 반영된 대표적 사례로는 1992년 추진된 멕시코의 'Housing Market Development Project'를 꼽을 수 있다 (World Bank, 2006:10). 세계은행 차관 자금 4억 5,000만 US\$를 포함해 총 25억 2,780만 US\$가 투입된 멕시코 사업은 저비용 주택에 대한 자금지원 확대, 일반 은행의 저소득층 주택 구매자에 대한 대출 확대 유도, 민간 자본 및 개발업자의 저비용 주택시장 참여 촉진을 위한 규제 철폐, 토지시장의 자유화 등을 목표로 시작되었다. 세계은행과 멕시코 정부는 이와 같은 목표의 달성을 통해 저소득층이 구입할 수 있는 저렴한 주택의 공급 증가, 주택금융 제도 개선을 통한 주택가격 인하와 공급 증가가 가능하리라 판단하였다. 사업 기간 최저임금 인상에 따른 주거비용의 증가 문제¹⁴⁾, 경제위기로 인한 문제 등이 발생하였지만, 멕시코 사업은 성공적으로 완료되었고, 평가 역시 긍정적이었다 (World Bank, 1999: v viii).

3. 소결

1980년대 초 세계은행은 부지와 서비스 사업의 시행과정에서 나타난 문제점 분석을 통해, 개발도상국의 도시 주택 관련 차관사업의 노선을 변경하였다. 이는 주택금융 차관사업 중심으로 사업구조를 재편한 것으로, 초기 부지와 서비스 사업이 수혜국의 주택정책 및 관련 사업과 무관하게 개별적으로 추진됨에 따른 문제를 극복하고자 사업 수혜계층 확대를 위한 선택이었다. 그러나, 1970년대 세계은행이 부지와 서비스 방식에 주목했던 경제성이란 특성은 여전히 주요 고려대상이었다. 공공의 관점에서 주택금융 차관사업은 수혜국의 금융 부분 규제 완화, 금융기관 민영화, 외국은행에 대한 문호 개방 등과 함

14) 1986년 사업 때부터 월 상환금은 최저임금과 연동되어 있었음(World Bank, 1991b:ii-iii).

게 추진되었는데, 이는 공공의 재정적 부담 경감을 위해 민간부문의 참여를 촉진시키고자 한 방안이었다. 따라서, 세계은행이 1980년대 중점적으로 추진한 주택금융 차관사업은 수혜계층의 확대를 통한 저소득층의 비용부담 경감과 민간부문의 참여 독려를 통한 공공의 재정부담 경감을 동시에 도모하고자 추진된 사업이라 할 수 있다. 즉, 1970년대 부지와 서비스 사업에서 자조주택을 통해 추진된 비용절감이 1980년대에는 주택금융과 민간부문 참여로 대체된 것이다.

그러나 1990년대에 이르러 세계은행은 다시 한번 차관사업의 중심을 주택금융에서 주택정책으로 전환하는데, 이는 주택문제에 대한 현실적 인식이 반영된 결과라 할 수 있다. 즉, 개발도상국의 주택문제 해소를 위해서는 개별사업이나, 주택금융만으로는 어렵고, 주택과 관련된 정책을 전반적으로 개선해야 가능함을 인지한 것이다. 이에 따라 세계은행이 추진한 1990년대 주택정책 관련 사업은 1970년대 부지와 서비스 사업에서 추진한 수혜계층에 대한 토지 사용권이나 점유권 제공과 기반시설 개량, 1980년대 주택금융 사업에서 추진한 주택금융 시스템 개발뿐만 아니라, 수혜국의 열악한 행정력 보완을 위한 감사 도입, 민간 참여를 권장하기 위한 조직 개선과 경쟁 도입, 제도개혁까지 주택과 관련한 모든 부문을 총망라하기에 이르렀다.

제3장 광주권 지역개발사업

: 지역개발사업으로서의 특성

세계은행의 초기 부지와 서비스 사업이 대부분 주택단지 조성사업으로 추진된 것에 반해, ‘광주권 지역개발사업’은 주택단지 조성뿐만 아니라 여수 국동 어항과 수산센터 건립, 순천 농산물 유통센터 건립, 진입로 개설(여수, 목포), 상수도 설비 확충(여수) 등의 사업이 함께 이루어진, 사업명이 뜻하는 바와 같이, 지역개발을 목적으로 추진된 종합개발사업이었다. 더욱이 ‘광주권 지역개발사업’은 세계은행이 차관을 제공한 최초의 지역개발사업이기도 했다(World Bank, 1983c:22). 따라서 ‘광주권 지역개발사업’을 통해 부지와 서비스 방식의 한국적 변용 특성을 규명하기 위해서는 주택단지 조성사업 자체의 특성뿐만 아니라, 지역개발사업과 병행 추진되었다는 특성 또한 분석의 대상이 되어야 한다. 이에 제3장에서는 ‘광주권 지역개발사업’의 부지와 서비스 사업으로서의 특성을 고찰하기에 앞서, 지역개발사업으로서의 특성을 먼저 고찰하고, 이 특성이 부지와 서비스 방식이 적용된 주택단지 조성사업에 어떠한 영향을 미쳤는지를 규명하고자 한다. 다만 주택단지 조성사업 자체의 특성은 제4장에서 별도로 다루기에, 제3장에서는 지역개발사업과 관련한 사항만을 선별적으로 다루고자 한다.

‘광주권 지역개발사업’의 지역개발사업으로서의 특성을 확인하기 위하여, 먼저 광주권이 하나의 권역으로 설정된 ‘제1차 국토종합개발계획’의 수립과정과 그 내용을 살펴보고, 이를 토대로 사업이 구체화된 과정과 계획 내용, 사업 준공 이후의 결과를 순차적으로 고찰하고자 한다. 이는 ‘광주권 지역개발사업’

이 지역개발사업으로 추진된 배경과 이유, 그리고 이에 따른 특성을 확인하기 위함이다. 또한, 지역개발사업의 결과를 토대로, 주택단지 조성사업과의 연관성을 분석하여 부지와 서비스 사업의 한국적 변용 특성을 규명하기 위함이기도 하다.

‘광주권 지역개발사업’ 중 도로나 상·하수도 시설과 같은 기초 기반시설 건립을 제외한 지역개발 목적의 물리적 건설사업은 여수 국동 어항 및 수산센터 건립과 순천 농산물 유통센터 건립의 두 가지 사업이었다. 그러나 순천 농산물 유통센터의 건립은 농산물 유통액을 증가시키고, 주변 지역의 개발을 촉진하는 등의 성과가 있었지만, 순천에서는 주택단지 조성사업이 추진되지 않아 부지와 서비스 사업과의 상호 연관성 분석이 원천적으로 불가능하다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:8, 10, 29). 이에 제3장에서 규명하고자 하는 ‘광주권 지역개발사업’의 지역개발사업으로서의 특성은 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업만을 대상으로 한다.

이를 위해 본 연구의 기반이 되는 자료는 각종 보고서로, 1972년 발간된 건설부의 ‘IBRD 차관사업신청을 위한 광주권 4개 도시에 대한 Projects 조사 연구(이하 건설부 계획)’, 1974년 발간된 세계은행 그룹 내 IBRD and IDA의 ‘Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea(이하 세계은행 계획)’, 1985년 발행된 건설부 이리지방국토관리청의 ‘광주권 지역개발사업 완공보고서(이하 건설부 완공보고서)’, 역시 1985년 발행된 World Bank의 ‘Project Performance Audit Report(이하 세계은행 완공보고서)’, 마지막으로 전남대학교 지역개발연구소(1985)의 ‘광주권 지역개발사업의 평가에 관한 연구(전남대학교 보고서)’이다. 이중 사업에 관한 학술적 접근이 이루어진 자료는 전남대학교 보고서가 유일하며, 관련 선행연구도 이 보고서 결과에서 발췌된 연구(조재욱, 1985; 신남수, 1985, 1991; 박병기, 1985)가 대부분이고, 이를 제외하면, 유면식(1977), 유영국·임영배(1991), 유영국(1992a, 1992b)의 연구뿐이다. 각각의 선행연구는 모두 지역개발사업, 또는 주택단지 조성사업으

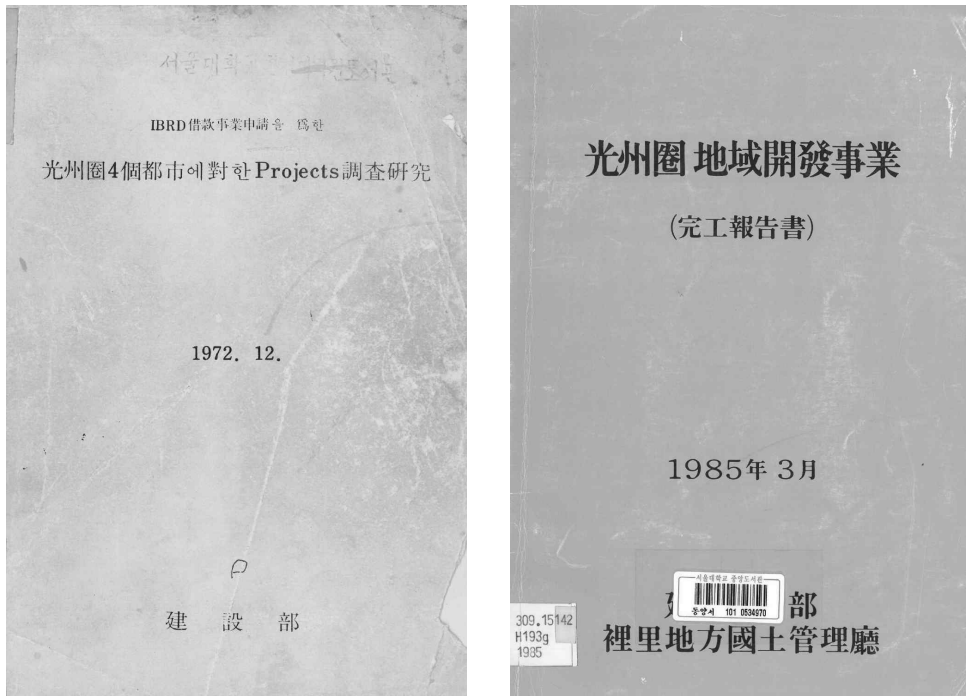


그림 3-1. '광주권 지역개발사업' 관련 보고서. 건설부의 'IBRD 차관사업신청을 위한 광주권 4개 도시에 대한 Projects 조사연구'(좌), 건설부 이리지방국토관리청의 '광주권 지역개발사업(완공보고서)'(우).

로서의 특성을 분석하고 있으나, 부지와 서비스 방식의 관점에서의 접근은 이루어지지 못했다.

제1절 광주권 지역개발사업의 계획과 결과

1. 계획

(1) 제1차 국토종합개발계획 이전 광주권 권역 설정 과정

광주권이란 용어는 1963년 무렵 사용되기 시작했다. 당시 언론보도에 따르면, 건설부는 광역도시계획을 수립하기 위한 조사를 시작했는데, 이때 수도권, 부산권, 태백산지역권, 대구권, 대전권, 광주권의 6개의 광역도시권을 설정하며 광주권이란 용어를 사용하였다.¹⁵⁾ 이후 정부는 1967년 ‘대국토건설계획’ 수립에 착수하며 본격적인 국토계획을 마련하고자 하였는데, 여기에서도 광주권이 언급되었다. 이 계획에서 ‘광주권 지역개발사업’과 관련하여 주목할 부분은 투자 규모와 자금조달 방안으로, 사업비용(2,997억 원)을 내자(內資, 2,314억 원)와 외자(外資, 683억 원)로 구분해 조달하고자 하였는데 이중 외자는 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, US AID), IBRD, 아시아 개발은행(Asian Development Bank, ADB), 대일 청구권 자금¹⁶⁾ 등을 통해 마련하고자 했다는 사실이다.¹⁷⁾ ‘광주권 지역개발사업’ 비용확보 수단으로써 세계은행 차관 도입이 이미 1967년부터 고려된 것이다.

그러나 ‘대국토건설계획’은 1967년 12월 전면 백지화되었고, 새로운 ‘국토권역화계획’ 수립이 추진되어 2개의 대권(서울, 부산)과 7개의 중권(수도권, 태백권, 대전권, 전주권, 대구권, 부산권, 광주권)으로 국토를 다시 세분화하기에 이르렀다.¹⁸⁾ 이후 건설부는 국토계획의 명칭을 ‘국토종합개발계획’으로 최종

15) 동아일보(1963.8.9.).

16) 1965년 6월 22일 한일기본조약의 체결과 함께 ‘재산과 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정’에 따라 일본으로부터 배상받은 자금.

17) 매일경제(1967.6.26.).

18) 동아일보(1967.12.13.).

표 3-1. 국토종합개발계획 수립 과정.

연	월	내용
1961	10	- 국가재건최고회의장 지시
1962	11	- 내각수반 지시 각서 제53호
1963	10	- 국토건설종합계획법 제정
1964	3	- 국토건설종합계획심의회 조직
1967	8	- 대국토건설종합계획수립(안)
1968	12	- 국토계획 기본구상 확정
1969	1	- 국토종합개발계획 수립
	5	- 국토계획 조사연구단 설치, 국토종합개발계획 전국 계획서 의뢰, 국무총리 협조 지시
	7	- 국토종합개발계획 관계부처 협의회(1~15회)
	9	- 국토종합개발계획 제1차 시안 작성
	12	- 국토종합개발계획 제1차 시안 수립
1970	1	- UNDP 지역계획 사업단 내한
	2	- 관계부처와 1차 시안 협의, 제1차 시안 공청회 개최
	3	- 제1차 시안 제11차 심의회 보고
	3-5	- 소위원회 구성 심의
	4-7	- 국토종합개발계획 제2차 시안 작성
	5	- 제4차 소위원회 1차 시안 심의, 제1차 시안 UNDP와 합동 검토
	6	- 제1차 시안 권역계획 및 집행계획 수립
	7	- 제1차 시안 권역계획 지방 의견 청취, 제2차 시안 관계부처 협의 및 소위원회 보고
	10	- 국토종합개발계획 확정

출처: 건설부(1970b).

확정(이주영, 2015:30)하고, 1차 시안을 작성했는데, 권역은 다시 4대권(한강, 금강, 낙동강, 영산강 유역권)과 8중권(수도권, 태백권, 대전권, 전주권, 대구권, 부산권, 광주권, 제주권)으로 변경되었다(건설부, 1970a:9). 서울과 부산으로 양분되던 대권을 4대강 중심으로 재편하였다는 사실과 광주권에서 제주권을 분리해 별도 권역으로 설정했다는 사실이 기존 계획과의 차이점이었다. 이와 같은 권역 설정은 최종 계획안에도 동일하게 적용되었다(표 3-1).¹⁹⁾

19) 다만, 최종안에서는 대전권이 충청권으로 명칭이 변경되었음(대한민국 정부, 1971:12).

(2) 제1차 국토종합개발계획과 광주권 관련 계획

이와 같은 과정을 거쳐 수립된 ‘제1차 국토종합개발계획’은 국토이용관리의 효율화, 개발기반의 확충, 국토 포장 자원개발과 자연의 보호·보전, 국민 생활 환경의 개선이라는 목표를 제시하였고, 이의 달성을 위한 개발정책은 대규모 공업기지의 구축정비, 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화로 설정되었다(대한민국 정부, 1971:8-9). 각종 개발 정책은 지역균형발전이라는 명목 아래, 8개 권역에 분할 할당되었는데, 이때 광주권에 할당된 기능은 농업과 공업이었다. 하지만, 표 3-2를 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 최초 광주권, 충청권, 전주권에 할당된 기능은 식량공급뿐 이었고, 공업은 포함되어 있지 않았다. 이에 공업화의 혜택을 기대할 수 없게 되자, 해당 지역에서 반대 의견이 대두되었고, 결국, 이를 무마시키고자 공업 이 새롭게 추가되었다. 그러나 실질적 계획 내용의 변화는 거의 없어 이는 명 목에 불과했기에, 사실상 광주권은 1차 산업 중심의 개발 계획이 제시된 것으 로 볼 수 있다. 이리, 군산, 여수 지역의 공업화 결과를 토대로 반론이 제기될 수 있으나, 이는 이전부터 추진되었던 계획으로 ‘제1차 국토종합개발계획’ 수 립에 따른 공업화는 아니었다(이주영, 2015). 결국, ‘제1차 국토종합개발계획’

표 3-2. 권역별 주 기능의 변화.

구분	1차 시안	2차 시안	제1차 국토종합개발계획(최종)
수도권	중핵 관리	중추 관리	중추 관리
태백권	원료 공급	원료 공급	자원, 산업
충청권	식량 공급	식량 공급	농업, 공업
전주권	식량 공급	식량 공급	농업, 공업
대구권	농공 혼합	농공 혼합	공업, 농업
부산권	상공업 혼합	상공 혼합	상업, 공업
광주권	식량 공급	식량 공급	농업, 공업
제주권	관광, 기타	관광, 기타	관광, 상업

출처: 건설부(1970a:9; 1970b:11); 대한민국 정부(1971:12), 이주영(2015).

이 내세운 지역균형발전이란 목표는 최소한 광주권에서는 허울에 불과했던 것이다.

이와 같은 1차 산업 중심의 광주권 개발방침은 1969년 수립된 ‘전라남도 건설 종합계획(이하 전라남도 계획)’에서 그 기원을 찾을 수 있다. 표 3-3에 정리된 바와 같이, 전라남도는 1969년 광주, 목포, 순천(여수)을 3개의 거점 도시로 선정하고, 이를 중심으로 개발 계획을 수립하였는데, 그 내용을 살펴보면, 2차 산업과 관련된 계획은 광주의 소비재 공업과 순천의 임해 중화학 공업단지뿐이었고, 대부분은 수산업을 기반으로 한 1차 산업 중심의 개발 계획이었기 때문이다(전라남도, 1969:179-180). 더욱이, 전라남도 계획에서 설정한 4개의 거점 도시가 차후 ‘광주권 지역개발사업’의 대상이 된 4개 도시와 일치한다는 사실을 토대로 ‘광주권 지역개발사업’의 연원을 전라남도 계획으

표 3-3. 1969년 수립된 ‘전라남도 건설 종합계획’ 상의 권역 설정.

구분	광주권	목포권	순천권
범위	광주시, 화순군, 담양군 나주군, 영양군, 장성군 광산군 (1시 6군)	목포시, 강진군, 해남군 영암군, 무안군, 장흥군 함평군, 완도군, 진도군 (1시 8군)	순천시, 여수시, 구례군 광양군, 여천군, 승주군 고흥군, 보성군 (2시 7군)
중심핵	광주시	목포시	순천시(여수시)
기능	1. 행정, 교육, 문화, 군사, 교통 및 운수, 상업의 중심지 2. 소비재 생산공업 중심 3. 외부경제 집적이익의 심대 4. 지역 내 생산품의 집산지 5. 인구집중 및 유동성 심대 6. 도시개발의 파급효과가 큼	1. 서남부의 생활권 연안교통 어업 전진기지의 중계지로서 중심 2. 수산물의 집산지 3. 1차 생산품의 가공공업 4. 서남부 반출 재화의 집산	1. 남부 육로 및 해상교통 중심 2. 타도와 육로 중계지 3. 수산물 생산 배분의 중심 4. 국립공업 한려수도의 관문 5. 남해안 생활권 중심 6. 남해안 어업전진기지의 중심 7. 남부해안공업개발의 관문적 위치
특징	1. 행정기능에 따른 인구집중의 지역분산 2. 3차 산업의 질적 구조 개선 3. 토지의 효과적 이용 모색 4. 소비재 생산에서 대단위 공단 유치 5. 사회시설의 확충	1. 임해공업지 개발 조성 2. 항만시설, 소규모 어항 확충 3. 용수의 해결과 수자원 개발 4. 영산강 특정구역 개발의 파급효과 적극 유치 5. 비대한 행정구역의 적정조절	1. 수산물 생산의 중심으로 어로의 확충 개선 2. 임해 중화학 공업단지 조성 3. 사회간접자본의 형성과 외부경제 집적이익 심대의 유발 4. 남부 도서군과 육지 연결 및 소통신설의 확대

출처: 전라남도(1969:179-180).

로 본다면, 주택단지 조성사업을 제외한 ‘광주권 지역개발사업’의 대부분이 1차 산업 중심으로 이루어진 배경에 대한 이해도 가능하다. 하지만 전라남도 계획은 “전망과 방향의 제시를 설정해주는 마스터플랜”에 불과했고, “구체적인 단계로 발전할 수 있도록 세부계획이 성안”되어야 실제 사업으로 추진될 수 있는, 지침으로서의 성격이 강한 계획이었다는 한계가 있었다(전라남도, 1969:416).

한편, ‘제1차 국토종합개발계획’은 건설부를 중심으로 한 여러 정부기관의 참여로 수립되었지만, 여기에는 국제연합 개발 계획(United Nations Development Programme, UNDP)이라는 해외 원조기관의 참여도 있었다. 우리 정부는 이미 1967년부터 계획 관련 국제차관단을 국내에 상주시켜, 계획 수립에 참여할 수 있도록 외교적 노력²⁰⁾을 기울이고 있었는데, ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에 UNDP를 참여시킴으로써 실효적 성과를 거두었다(건설부, 1970b). 그러나 UNDP의 자문이 건설부 계획에 어떻게 반영되었는지와 관련한 사항은 구체적으로 알려진 바가 없다. 다만 계획과 관련한 건설부의 주요 보고서가 별도의 영문 보고서로 작성되었다는 사실을 통해, 건설부와 UNDP 간의 소통이 꾸준히 있었음을 유추할 수 있고, 이에 따라 상당 부분 UNDP의 견해가 반영되었으리라는 추정이 가능할 뿐이다(이주영, 2015:36).

하지만 ‘광주권 지역개발사업’ 관련 자료에서는 UNDP의 ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립 참여와 관련한 보다 구체적 내용을 확인할 수 있다. 1969년 UNDP는 우리나라 대도시(서울, 부산, 대구)의 인구과밀 문제 해소를 위해서는 국토공간을 균형적으로 발전시켜야 한다면, 전국을 4대권, 8중권 17소권으로 구분할 것을 한국 정부에 권고하였고, 이후 ‘제1차 국토종합개발계획’ 수립에 UNDP가 직접 참여하며 8중권에 하나였던 광주권에 대한 개발 계획 수립의 필요성이 제기된 것이다. 이후 UNDP는 ‘광주권 지역개발사업’의 사업비용

20) 매일경제(1967.5.16.).

확보 방안으로 세계은행 차관 신청을 제안하였고, 이에 건설부는 1972년 광주권 4개 도시에 대한 개발 계획을 수립해 세계은행에 차관사업을 신청한 것으로 알려져 있다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:7-8; 조재육, 1985; 유영국, 1992a:57-58; 1992b; 김태오·최막중, 2017).

그러나, 차관사업 신청과 관련한 또 다른 자료에서는 차관사업이 추진된 배경을 UNDP가 아닌 우리 정부에 의한 것으로 기록하고 있어 다소 간의 차이가 있다. 당시 한국 정부는 ‘제1차 국토종합개발계획’을 수립하고, 이를 영문으로 번역해 UN, 세계은행, ADB 등 개발도상국에 대한 차관사업을 전개하던 국제기관에 제출하였는데, 이중 세계은행이 관심을 보이며 차후 추진계획을 우리 정부에 문의하였다고 한다. 당시 우리 정부는 서울 등 대도시 문제 해소를 위한 사업을 추진하는 것만으로도 재정적 여력이 없었기에 광주권과 같은 낙후지역 사업은 계획수립조차 어려운 상황이었다. 반면, 당시 세계은행은 도심이 아닌 낙후지역을 대상으로 한 차관사업에 관심을 보이며 사업 대상 국가를 찾고 있었는데, 우리나라의 광주권은 사업을 추진하기에 적합한 여건을 갖춘 지역이었다. 계획은 수립하였으나 재정적 여력이 없었던 한국 정부와 차관사업 전개를 위한 대상지를 찾고 있던 세계은행 간의 이해관계가 맞아떨어지자, 두 주체는 본격적으로 ‘광주권 지역개발사업’을 추진하기에 이르렀다는 주장이다(대한국토·도시계획학회, 2009:291-292).

우리 정부의 차관사업 신청 이후, 세계은행은 1974년 건설부 계획을 기반으로 하되, 당시 세계은행의 정책기조가 반영된 계획으로 이를 수정 보완하였다. ‘광주권 지역개발사업’은 바로 이 세계은행 계획을 토대로 추진되었고, 이후 1975년 차관협정 체결, 1976년 사업 착공, 1977~80년 준공이 순차적으로 이루어졌다(표 3-4). 따라서 ‘광주권 지역개발사업’의 추진 과정과 그 결과를 분석하기 위해서는 광주권에 대한 최초의 구체적 계획인 건설부 계획과 이를 토대로 수립되어 실제 집행된 세계은행 계획에 대한 고찰이 선행되어야 한다.

표 3-4. '광주권 지역개발사업' 전개 과정.

일시		내용
연	월	
1972	01	- UNDP가 건의한 광주권 지역개발사업에 대한 IBRD 지원 합의
1973	12	- 광주권 지역개발사업을 위한 공공차관 국회동의
1974	05	- 대통령 재가(제1단계 사업 및 제2단계 사업지침)
1975	01	- 차관협정 체결(\$15,000,000)
	06	- 광주권 지역개발사업사무소 설치
	08	- 실시설계 및 공사감리 계약
	10	- 입찰자 사전자격심사 공고
	12	- 입찰자 사전자격 심사
1976	03	- 실시설계 완료
	04	- 입찰서 제출
	06	- 낙찰자 선정 및 계약 체결(광주·목포·여수 주택단지, 순천 농산물유통센터, 목포·여수 진입도로, 여수 여항 건설)
	06	- 공사 착공
1977	01	- 광주권 지역개발사무소와 전남지방국토관리청과 통합
	06	- 광주, 목포, 주택단지 및 순천 농산물유통센터 준공
	08	- 여수 진입도로 준공
	09	- 목포 진입도로 준공
	10	- 여수 주택단지 준공
1979	12	- 여수 상수도 확장공사 계약 및 착공
1980	01	- 여수 여항 준공
	07	- 여수 상수도 확장공사 준공

출처: 건설부 이리지방국토관리청(1985:8, 10).

(2) 건설부 계획(1972)

1969년 전라남도 계획에서부터 광주권의 거점 도시로 선정되어 있던 광주, 목포, 순천, 여수의 4개 도시는 1972년 수립된 건설부 계획에서도 동일하게 사업 대상 도시로 선정되어 사업계획이 수립되었다. 건설부 계획은 도시별로 현황과 문제점을 분석하고, 이를 토대로 추진해야 할 개발사업을 설명하고 있는데, 그 사업내용은 표 3-5에 정리된 바와 같다. 먼저 광주광역시에서는 도

로, 상수도, 시장, 주택단지, 하수처리시설 등의 사업이 계획되었고, 이에 총 232억 8,630만 원이 소요될 것으로 예상하였다. 목포시는 하수 처리, 항만 개발, 관광 개발, 주택단지 사업에 35억 1,920만 원, 순천시는 상수도, 도로, 직업훈련소, 공업단지, 시장 사업에 29억8,370만 원, 마지막으로 여수시는 주택단지, 관광 개발, 도로, 항만, 어항 개발, 하수관, 하수 처리 사업에 96억 645만 원의 비용을 예상하였다. 이에 4개 도시의 총사업비용은 393억 9,565만 원이 소요될 것으로 예상하였다. 사업내용에 따라 구분하면, 도로, 상·하수도 관련 시설 등 기초 기반시설 관련 사업에 206억 6,901만 원이 소요될 것으로 계획하여 가장 높은 비중(52.6%)을 보였고, 다음으로 주택단지 조성사업이 118억 4,900만 원으로 30.2%를 차지하였다. 이어 항만(29억 2,845만 원, 7.5%), 관광(25억 2,900만 원, 6.4%), 시장(8억 7,759만 원, 2.2%), 직업훈련소(2억 5,680만 원, 0.7%), 공업단지(1억 8,580만 원, 0.5%) 순이었다.

따라서 건설부 계획은 기본적으로 주택단지와 기반시설 건립을 통해 지역의 인구 유출요인을 감소시키고자 한 계획이라 평가할 수 있다. 하지만 인구를 지역에 정주하도록 하는 소득원 관련 사업은 항만(7.5%), 직업훈련원(0.7%), 공업단지(0.5%)에 불과해 상대적으로 비중이 작았다. 특히 공업단지 비율이 0.5%에 불과하다는 사실은 '제1차 국토종합개발계획'에서 설정한 광주권의 주요기능인 농업과 공업 중 공업기능이 사실상 명목뿐이었음을 입증하는 자료라 할 수 있다(건설부, 1972:9, 93-95, 163, 275-276).

(3) 세계은행 계획(1974)

1974년, 세계은행은 건설부 계획을 대폭 축소 수정한 계획을 발표하였다. 표 3-5에 정리된 바와 같이, 건설부가 계획한 다수의 사업이 취소되어 내용상 4개 사업(부지와 서비스 방식의 주택단지 조성, 도로 건설, 순천 농산물 유통센터 건립, 여수 어항 및 수산센터 건립 사업)으로 간소화되었고, 사업비용도 총 92억 9,997만 원으로 건설부 계획의 23.7% 수준으로 대폭 축소되었다. 지

표 3-5. 건설부와 세계은행 계획의 사업내용과 예상 비용.

구분	건설부 계획(1972)		세계은행 계획(1974)*	
	사업내용	사업비(만원)	사업내용	사업비(만원)
광주	수송도로	55,560		
	상수도	355,000		
	순환도로 및 도시 내 도로	441,900		
	공설시장	61,370		
	택지 및 서비스 시설	798,500	부지와 서비스 사업	92,106
	하수 처리 및 오물 처리	616,300		
	소계	2,328,630		92,106
목포	하수 및 오물처리	70,320		
	항만개발	178,000		
	관광개발	49,000		
	주택 및 서비스 사업	54,600	부지와 서비스 사업	79,963
			도로 개설	70,643
	소계	351,920		150,606
순천	상수도	10,000		
	도로	207,721		
	직업훈련소	25,680		
	공업단지	18,580		
	시장	26,389	농산물 유통센터	49,425
	소계**	298,370		49,425
여수	택지조성사업	331,800	부지와 서비스 사업	69,748
	관광개발	203,900		
	도시내도로	148,300	도로 개설	82,031
	항만 및 어항 개발	114,845	어항, 수산센터 건립	486,081
	하수관 확장	99,700		
	하수 및 분뇨 종말 처리	62,100		
	소계	960,645		637,860
총계		3,929,565		929,997

출처: 건설부(1972:9, 93-95, 163, 275-276), IBRD and IDA(1974b:Annex 3:2).

* 세계은행 계획 중 기술지원, 자문 등 비 물리적 사업 비용 7억 원은 제외하였음.

** 원본의 순천시 사업비용 소계는 29억 9,370만 원으로 기록되어 있으나, 본문의 내용을 토대로 확인한 결과 소계는 29억 8,370만 원이기에 수정하여 표기하였음.

역별로 보면, 광주는 주택단지 조성사업을 제외한 모든 사업이 취소되었고, 목포도 주택단지 조성사업과 도로 개설 사업만이 계획되었다. 순천도 농산물 유통센터 건립사업만이 추진되었다. 그러나 여수의 경우, 어항 및 수산센터 건립에 건설부 계획의 4배 이상의 비용(48억 6,081만 원, 총비용의 52.3%)을 책정하여 ‘광주권 지역개발사업’에서 가장 중요한 지역으로 부상되었다. 이외의 사업에 배정된 예상 비용은 주택단지 조성에 24억 1,817만 원(26.0%), 도로 개설에 15억 2,674만 원(16.4%), 농산물 유통센터 건립에 4억 9,425만 원(5.3%)이었다(IBRD and IDA, 1974b:Annex 3:2).

이와 같은 세계은행 계획을 건설부 계획과 비교했을 때, 가장 큰 차이점은 사업의 중심이 주택단지 조성에서 여수 어항 및 수산센터 건립으로 옮겨졌다는 사실이다. 지역개발사업에 대한 투자가 처음이었던 세계은행(World Bank, 1983c:22)이, 당시 적극적으로 국제적 확산을 추진한 부지와 서비스 사업이 아닌 지역개발사업에 더욱 집중하였다는 사실은 주목할 만한 특징이라 할 수 있다. 하지만 세계은행 계획도 1차 산업 중심의 개발 계획이었는데, 명목상으로나마 유지되었던 건설부 계획상의 순천 공업단지조차 세계은행 계획에서는 제외되었다.

2. 결과

1975년 1월 15일, 세계은행 계획을 기반으로 차관협정이 체결됨에 따라 사업의 본격적 추진이 시작되었다. 차관협정에 따르면, 사업은 건설사업과 자문 사업으로 구분되는데, 이중 건설사업은 1974년 세계은행 계획과 동일한, 광주, 목포, 여수의 부지와 서비스 방식이 적용된 주택단지 조성사업, 여수의 어항 및 수산센터 건립사업, 순천의 농산물 유통센터 건립사업, 마지막으로 여수와 목포의 도로 개설 및 개선 사업으로 구성되어 있었다(Republic of Korea and IBRD, 1975:16-17).²¹⁾

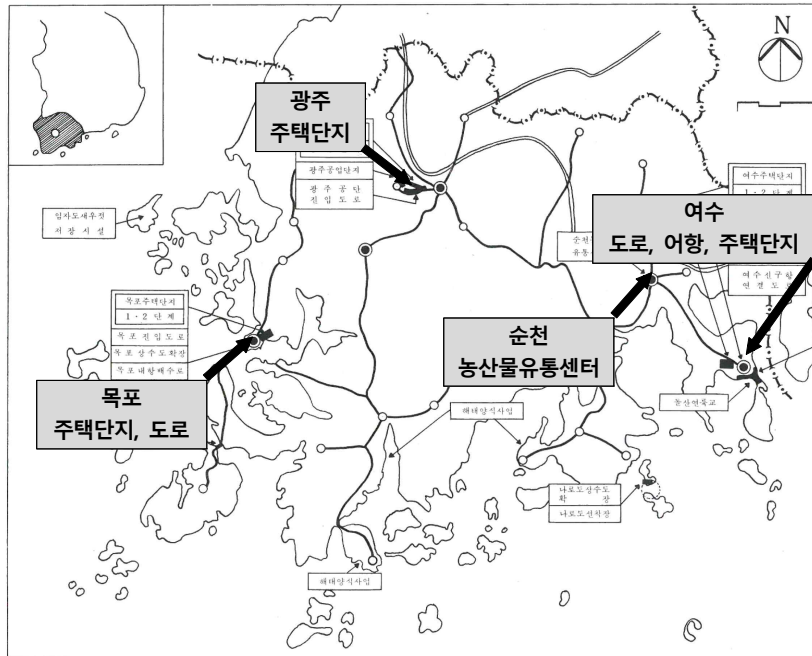


그림 3-2. ‘광주권 지역개발사업’의 사업별 위치도(건설부 이리지방국토관리청, 1985:5).

이에 따라 ‘광주권 지역개발사업’은 1976년 착공되어 1977년 주택단지 조성사업, 순천 농산물 유통센터 건립사업, 도로 사업이 준공되었고, 1980년 어항 및 수산센터 건립사업이 마지막으로 준공되었다. 개별 사업의 내용과 공사비는 표 3-6에 정리된 바와 같은데, 이를 통해 확인할 수 있는 ‘광주권 지역개발사업’의 특징은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사업 중심이 여수였다는 사실이다. 이는 1972년 건설부 계획과 크게 다른 특징으로, 건설부는 총비용의 24.4%만을 여수에 투입하고, 대부분 비용을 광주(59.3%)에 집중시키려고 하였으나, 세계은행 계획에 기반한 최종 사업 결과, 총공사비의 75.7%가 여수에 투입되었고, 광주에서 사용된 공사비는

21) 차후 별도의 계약을 통해 여수 상수도 확장 사업이 추가되어 1978년 착공, 1980년 완공되었음(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12). 주택단지 조성사업의 경우, 많은 변화가 있었으나, 이는 제4장에서 다루고자 함.

표 3-6. '광주권 지역개발사업'의 사업 결과와 총공사비.

구분	사업	사업내용	비용(만원)			b/a (%)	c/b (%)
			세계은행계획 (a)	총공사비 (b)	차관자금** (c)		
광주	주택단지	751 필지	92,106	84,732	29,541	92.0	34.9
	소계		92,106	84,732	29,541	92.0	34.9
목포	주택단지	721 필지	79,963	73,260	35,824	91.6	48.9
	진입도로	길이 3.5km 폭 20m 교량 70m(2개소)	70,643	84,713	29,260	119.9	34.5
	소계		150,606	157,973	65,084	104.9	41.2
순천	농산물유통센터	대지 10,075평 건평 1,750평	49,425	40,120	18,026	81.2	44.9
	소계		49,425	40,120	18,026	81.2	44.9
여수	주택단지	539 필지	69,748	59,549	46,789	85.4	78.6
	진입도로	길이 3.5km 폭 20~30m 교량 118m(3개소)	82,031	107,597	44,290	131.2	41.2
	여항 건설	안벽 1,358m 돌제 3기 수산센터 건물 제빙냉동기계장치 옥외변전소 1개소 등대 3기	486,081	445,757	251,139	91.7	56.3
	상수도 확장	길이 17km 터널 660m 취수 및 배수시설	-	266,790	132,007	-	49.5
	소계(상수도 사업 제외)		637,860	612,903	342,218	96.1	55.8
	소계(상수도 사업 포함)			879,693	474,225	-	53.9
	총계(여수 상수도 사업 제외)		929,997	895,728	454,869	96.3	50.8
	총계(여수 상수도 사업 포함)			1,162,518	586,876	-	50.5

출처: 건설부 이리지방국토관리청(1985:12), IBRD and IDA(1974b:Annex 3:2).

* 세계은행 계획 중 기술지원, 자문 등 비 물리적 사업 비용 7억 원은 제외하였음.

** 차관자금은 공사 기간 환율인 1US\$당 485원을 적용하여 환산한 값임(World Bank, 1985:38).

7.3%에 불과했다. 세계은행이 여수에 집중했다는 사실은 총공사비에서 차관자금이 차지하는 비율(c/b)을 통해서도 확인할 수 있다. 광주, 목포, 순천 지역의 c/b 값은 34.9~44.9% 수준이었으나, 여수는 53.9%에 달해 세계은행이 더욱 많은 차관자금을 여수 지역에 투입했음을 알 수 있기 때문이다(표 3-6).

둘째, 세계은행은 여수 국동 어항 및 수산센터 건립을 ‘광주권 지역개발사업’의 핵심사업으로 추진하였다는 사실이다. 어항 및 수산센터 건립에 투입된 공사비는 총 44.6억 원으로 이는 최초 건설부 계획의 약 4배에 해당하는 금액일 뿐만 아니라, 총공사비의 38.3%에 해당하는 금액이다. 또한, 총공사비에서 차관자금이 차지하는 비율(c/b)을 사업별로 살펴보면, 어항 건립사업만 56.3%로 50%를 초과하였는데, 이는 도로 34.5~41.2%, 상수도 49.5%, 농산물 유통센터 44.9%에 비해 상당히 높은 수준이라 할 수 있다. 주택단지 조성사업의 경우도 광주 34.9%, 목포 48.9%에 불과하였지만, 유독 여수 주택단지만 78.6%로 매우 높은 비율을 보였는데, 이 역시 어항으로부터 근거리에 입지한 여수 주택단지의 특성에 기인한 것으로 추정할 수 있다.

셋째, 예상 사업비용보다 저렴하게 준공되었다는 사실이다. 1974년 세계은행 계획 대비 실제 공사비 비율(b/a)을 보면, 도로건설을 제외한 모든 사업이 계획보다 저렴하게 준공되었다. 그러나 이는 주택단지 조성사업에서 주택건립 비용이 제외된 결과로도 볼 수 있다. 세계은행은 차관협정 체결 시까지 주택단지 조성에 부지와 서비스 방식을 적용하고자 하였고, 이는 사업에 주택건립이 제외되었음을 뜻한다. 그러나 우리 정부는 지속적으로 주택건립을 포함시키고자 세계은행과 추가 협상을 전개하였고, 결국 완공에 가까운 주택을 건립하는 것으로 사업내용을 변경시켰다. 다만 주택건립 비용은 세계은행 차관이 아닌 별도의 자금을 동원(World Bank, 1985:35-36)하는 것으로 하였기에, 표 3-6의 항목에서는 관련 비용이 제외되어 있다. 이와 관련한 부분은 제4장에서 구체적으로 다루고자 한다.

3. 소결

지금까지 살펴본 바와 같이, ‘광주권 지역개발사업’은, 1975년 차관협정 체결 이후, 본격적으로 추진되었지만, 그 시작은 1960년대 초반까지 거슬러 올

라간다. 광주권이란 권역이 설정되기 시작한 것이 1963년 무렵이었고, 광주권에 대한 개발 방향이 설정된 것도 1969년 수립된 ‘전라남도 건설 종합계획’에 있었음을 확인하였다. 특히, ‘전라남도 건설 종합계획’을 통해 전라남도는 광주, 목포, 순천 및 여수의 3개 거점 도시를 1차 산업 중심으로 개발한다는 개발방침을 제시하였는데, 이는 ‘제1차 국토종합개발계획’과 ‘광주권 지역개발사업’에 그대로 적용되었다. ‘제1차 국토종합개발계획’은 광주권의 주요 기능을 농업으로 설정하였고, ‘광주권 지역개발사업’의 내용도 주택단지 조성과 기초 기반시설 건립을 제외하면, 어항과 수산센터, 농산물 유통센터 등 1차 산업 관련 시설 건립 중심으로 추진되었기 때문이다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’은 차관사업 신청 이전부터 주택단지 조성이라는 단일 목적보다 지역개발이라는 광역적 관점에서 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 배경에도 불구하고, 1972년, 건설부가 수립한 최초의 광주권 개발계획은 대부분의 예산이 주택단지와 기반시설 건립에 배정되어 지역개발사업에 대한 예산은 상대적으로 낮게 책정되었다. 지역개발사업이라기보다 주택단지 조성사업으로서의 성격이 강했던 것이다.

한편, 우리 정부가 세계은행에 ‘광주권 지역개발사업’에 대한 차관을 요청한 시기는 세계은행이 세네갈을 시작으로 부지와 서비스 사업의 국제적 확산을 주도하기 시작한 시기였다. 따라서 세계은행이 ‘광주권 지역개발사업’에 부지와 서비스 방식의 적용을 도모하리라는 것은 충분히 예상할 수 있는 바였으나, 당시까지 지역개발사업에 대한 차관사업 경험이 전혀 없던 세계은행이 지역개발사업으로서의 특성을 강화하리라는 것은 예상하기 힘들었다.

그럼에도, 1975년 우리 정부와 세계은행 간 차관협정이 체결되어 ‘광주권 지역개발사업’은 본격적으로 추진되기에 이르렀다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’은 한국 정부가 오랜 기간 추진해 온 지역개발사업이라는 범주 안에서 차관사업을 신청하자, 세계은행은 여러 사업 중 주택단지 조성사업에 부지와 서비스 방식을 적용하는 것을 조건으로 지역개발사업에 차관을 승인한 것으로

판단된다. 이에 따라 우리 정부의 지역개발사업이라는 틀에 세계은행의 부지와 서비스 방식이 접목되어 ‘광주권 지역개발사업’만의 독특한 특성이 만들어지게 된 것이다.

제2절 여수 어항 및 수산센터 건립사업의 계획과 결과

‘광주권 지역개발사업’에서 도로나 상수도과 같은 기반시설 건립사업을 제외하면, 실질적으로 지역개발을 위해 추진된 물리적 시설 건립은 순천 농산물 유통센터²²⁾와 국동 어항 및 수산센터의 건립사업뿐이었다. 그러나 순천시에서는 주택단지 조성사업이 추진되지 않아 농산물 유통센터와 부지와 서비스 사업 간의 연관성은 전혀 없었고, 이에 본 연구에서는 이와 관련한 내용 및 분석은 제외하고자 한다. 결국, 지역개발사업으로 추진된 사업 중 부지와 서비스 사업과의 연관성이 있는 사업은 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업뿐이었다. 이에 본 절에서는 이와 관련한 사항의 고찰과 분석을 다루고자 한다.

1. 계획

(1) 건설부 계획

1972년에 수립된 건설부 계획에 따르면, 기존 신 여수항은 총 24,000 톤의 선박을 동시에 접안시킬 수 있는 설비를 갖추고 있음에도, 항구 내 정온유지(靜穩維持)가 불가능하고, 해저 5m 깊이에 있는 암초로 인해, 실질적 접안용량은 6,000톤급 2척에 불과했다. 구 여수항도 총수면적은 75만 m^2 에 이르나, 항로 및 선회장으로 사용되는 구역과 유속이 빠른 구역을 제외하면, 순 정박면적은 5만 m^2 에 불과했다. 이처럼 기존 여수항의 자연조건으로 인한 문제점이 제기됨에 따라, 건설부는 여수 국동 지역에 보조항을 건설함으로써 기존 여수

22) 순천 농산물 유통센터 건립사업은 1976년 6월, 대지 33,247.5 m^2 에 총사업비 4억 120만 원이 투입되며 착공되어, 1977년 6월, 어시장(891 m^2), 곡물시장(2,098.8 m^2), 일용품시장(1,234.2 m^2), 노천시장(1,551 m^2)이 준공되었음, 준공 후 농산물 유통액이 약 1.7배(1979~1983년 기간) 증가하는 등 사업 결과에 대한 평가는 긍정적이었음(건설부 이리지방국토관리청, 1985:29).

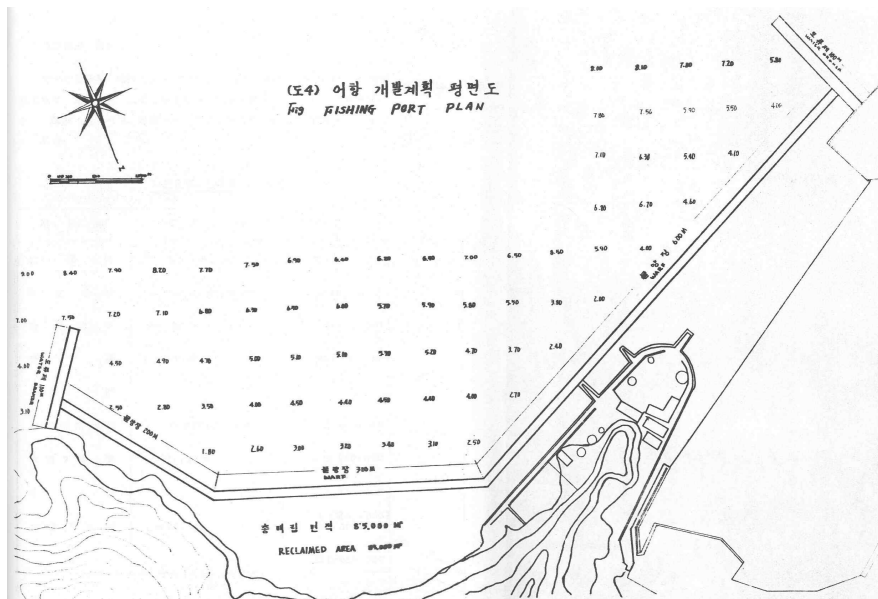


그림 3-3. 1972년 건설부가 계획한 어항 개발계획 평면도.

출처: 건설부(1972:349).

항의 부족한 접안능력을 보완하고자 하였다. 건설부가 제안한 국동항의 계획 도면과 설비 및 규모, 사업비용은 그림 3-3과 표 3-7과 같다. 여기서 주목할 부분은 어항과 주택단지가 직선거리가 1km 이내일 정도로 매우 가깝다는 사실이다. 국동 어항에서 수산업에 종사할 이들이 신규 조성될 주택단지에 입주할 수 있도록 계획적인 고려가 있었던 것이다. 이는 어항과 주택단지 간의 도로 포장과 하수도 매립을 동시에 이루어지도록 계획하였고, 주택단지와 어항을 연결하는 도로를 새롭게 계획했다는 사실(건설부, 1972:339-351)을 통해서도

표 3-7. 건설부의 여수 국동 보조항 건설 계획(안).

건설물	내역	건설비
물양장	길이 1,100m (구항 742m, 신항 1,392m)	321,000,000
매립면적	85,000m ²	96,600,000
호안공사	길이 80m	2,400,000
돌제	200m	80,000,000

출처: 건설부(1972:351).



그림 3-4. 여수 구도심(○)과 주택단지 후보지(■), 국동 보조항(—), 계획도로(·····)의 위치.

출처: 건설부(1972:321).

추정할 수 있다(그림 3-4).

한편, 건설부 계획은 차관사업 신청을 목적으로 작성되었기에, 총투자액 회수 여부가 비중 있게 다루어졌는데, 이와 관련하여 건설부는 1972년도 여수항의 물양장(物揚場, berthing quay) 평당 임대료(3,125원)를 근거로, 국동 어항의 물양장 임대료를 4,000원/평으로 책정하였고, 물양장 임대료 징수를 통해 어항 건립비용 5억 3,000만 원을 25년에 걸쳐 회수할 수 있을 것으로 예상하였다(건설부, 1972:352).

(2) 세계은행 계획

건설부 계획이 국동 어항을 기존 여수항의 보조항 정도로 추진했던 것에 반해, 세계은행은 사업 규모를 크게 확대하였다. 세계은행은 항구 시설 미비로, 불과 25%의 어획량만이 여수항에 하역하고 있음을 지적하며, 신항 건설의 필요성을 제기하였고, 신항을 기반으로 한 수산업 지구(Fishery Industrial

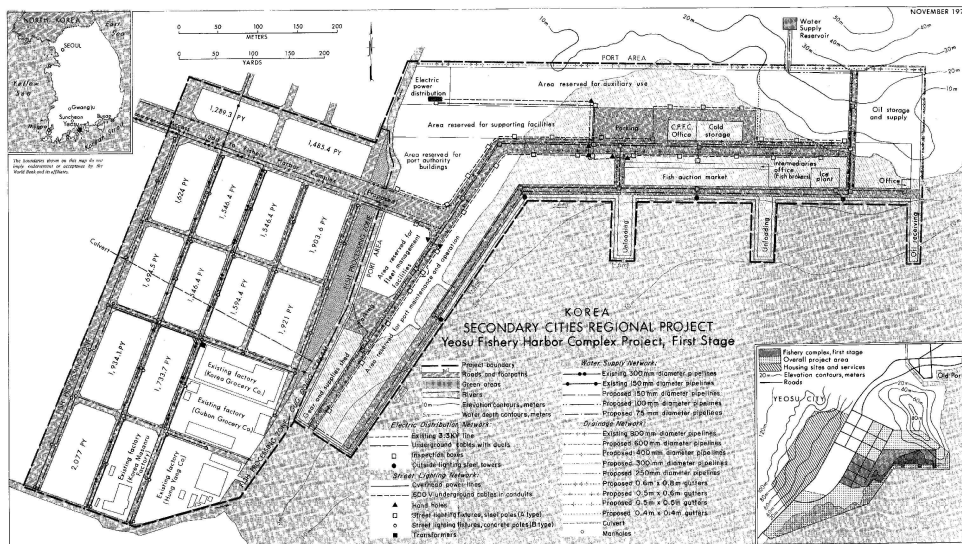


그림 3-5. 1974년 세계은행이 계획한 국동 어항과 수산업 지구 개발계획.

출처: IBRD and IDA(1974b:Maps11086).

Zone)²³⁾를 조성하여 여수를 수산업의 허브로 성장시키고자 하였다(IBRD & IDA, 1974b:Annex 6:1). 세계은행이 제안한 항구의 규모를 보면, 물양장의 길이는 820m로 건설부 계획에 비해 다소 축소되었으나, 240m에 달하는 양육용 돌제(揚陸用 突堤, pier)를 추가하였고, 6m의 안벽도 설치해 대형 선박의 접안이 가능하도록 하였다. 가장 주목할 만한 부분은 어항 내 시설로, 연료유고(燃料油庫, oil bunkering), 전화선, 지하 케이블, 항구 구역 조명시설 등이 새롭게 추가되었고, 수산업 지구에는 어류 판매장, 수송 및 저장창고, 어선단을 위한 저장창고, 냉동창고, 제빙설비, 행정 및 관리동 건립을 제안하였다(IBRD & IDA, 1974b:10). 세계은행의 계획대로 국동 어항 사업이 추진될 경우, 어항의 어류 처리용량은 표 3-8과 같이 크게 증대될 것으로 예측되었다. 규모 확대에 따라 비용도 큰 폭으로 증가하여, 토지매입, 기반시설, 매립, 정지(整地), 제빙설비 등에 총 48억 6,081만 원(국내 조달 23억 8,647만 원, 해

23) 국내문헌은 지구의 개념보다 건물의 개념으로 ‘fishery industrial zone’을 수산센터로 표기(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12, 15)하고 있음.

표 3-8. 세계은행의 여수 어항 건설 계획(안)에 따른 설비 및 어류 처리용량.

구분	기존 여수항(1973년 기준)	국동 어항(안)
활어 처리량	54,000 톤	150,000 톤
1일 얼음 생산량	35 톤/일	350 톤/일 (50% 확장 예비공간 확보)
얼음 저장량	300 톤	1,500톤 (50% 확장 예비공간 확보)
냉동 어류 저장량	얼음 저장량에 포함	100 톤
1일 냉동 처리량	5 톤/일	25 톤/일
냉동 창고 용량	300톤	800톤
어시장 면적	230m ²	8,000m ²

출처: IBRD & IDA(1974b:Annex 6:10).

외 조달 24억 7,434만 원)이 소요될 것으로 예상했는데, 이는 최초 건설부 계획의 4배 이상에 이르는 비용이었다(IBRD & IDA, 1974b:Annex 3:8).

2. 결과

(1) 자연 준공에 따른 후속 사업

사업은 세계은행 계획에 따라 추진되어, 1977년 이후 시설별로 하나둘 준공 되기에 이르렀다. 1985년 기준 준공된 시설과 규모는 총 240m 규모의 돌제(80m 규모 3기), 1,385m 길이의 안벽과 수산업 활동을 지원하기 위한 수산 센터(11,385m²), 제빙·냉동 기계장비, 옥외변전소, 등대 3기 등이 건립되었다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12). 이에 투입된 총비용은 44억 5,756만 6,926원으로 세계은행의 계획보다 다소 저렴하게 준공되었다. 이중 차관자금은 517만 8,121US\$로, 당시 환율을 적용해 환산하면 25억 621만 564원²⁴⁾이다. 환율변동으로 인해 세계은행의 1974년 제안보다 많은 차관자금이 어항 건립사업에 투입된 것이다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12).

24) 사업 기간 환율 US\$당 484원(World Bank, 1985:iii)을 적용해 계산하였음. 세계은행 계획 수립 시 적용된 환율은 US\$당 400원이었고, 이를 적용할 경우 국동 어항 건설사업에 투입된 차관자금은 20억 7,124만 8,400원으로 감소함.

표 3-9. 여수 국동 어항 건설사업 결과.

건설물	규모
양육용 돌제	폭 25m * 길이 80m 2기 / 폭 10m * 길이 80m 1기
접안 안벽	165m + 150m + 111m = 426m
기타 안벽	300m + 190m = 490m
공판장	10,414m ²
위탁판매장	4,033m ²
냉동공장	1,627m ²
복지회관	463m ²
노무회관	576m ²
급수시설	100m ²
관리사무소	530m ²
영당	830m ²

출처: 건설부 이리지방국토관리청(1985:31).

그러나 세계은행 계획과 달리, 수산업 지구 관련 세부계획²⁵⁾은 1979년에 이르러서야 수립되는 등 여러 개별 사업 단위에서 지연이 발생하였다. 그 결과, 조성한 수산업 지구는 1985년까지도 부지매각이 완료되지 못하였고, 수산물 통조림, 가공, 기타 관련 공장도 준공되지 못하였다(World Bank, 1985:50). 기계시설(제빙, 저빙, 냉장 설비)도 1979년 2월까지 완공하지 못해 얼음 생산이 불가능했다(여수시, 1979a). 가장 큰 문제점은 6m 높이의 안벽을 설치하지 못했다는 점이다. 이는 초기 기초조사 과정에서의 실수에서 기인하는데, 해저 지반이 조사결과보다 2m 높게 형성되어 있음이 뒤늦게 파악됨에 따라 추가비용 지출과 사업 지연이 불가피해진 것이다. 이에 우리 정부와 세계은행은 안벽의 높이를 6m에서 4m로 축소하여 약 1,500만 원의 예산을 절약하는 방법을 택하였지만, 이로 인해 1,000톤급 대형 선박의 정박은 불가능해졌다(World Bank, 1985:31).

25) 일례로 여수시는 1979년 5월에 이르러서야 ‘국동 어항가공단지 수산물처리 가공시설 조성계획’을 별도로 수립하였음(여수시, 1979b).

이처럼 최초 계획에 못 미치는 시설과 사업 지연 등으로 인해 준공 이후에도 설비 확충이 추가적으로 요구되었고, 이에 우리 정부는 1980년 2월 ‘여수 국동 어항 개발계획’, 1981년 7월 ‘국동 어항 개발계획 조정 및 세부추진계획’ 등을 수립하며 항구개발에 대한 추가사업에 나섰다(여수시, 1986), 1980년 수립된 ‘여수 국동 어항 개발계획’은 세계은행 계획보다 더욱 규모를 확대해 총 8만 2,900평의 대지에 기존 공판장 및 급유시설을 확충하고, 조선소 1개소, 공판장 2개소, 수산물 소매시장, 종합상가, 어상자 야적장을 계획하였다. 기존 접안시설도 1,158m, 돌제 114m, 도로 740m를 추가 건립하기로 계획²⁶⁾하는 등 ‘광주권 지역개발사업’에서 부족했던 부분에 대한 보완이 지속 추진되었다.

(2) 어항 및 수산센터 건립사업 평가

세계은행은 국동 어항 건설사업에 대하여 부정적으로 평가한 바 있는데, 이는 1985년까지도 수산업 지구의 용지가 매각조차 완료되지 않아, 통조림, 가공, 기타 수산업 관련 공장 건립이 이루어지지 않았음에 기인한다(World Bank, 1985:50). 그러나 추가사업을 통해 항구 및 관련 설비가 하나둘 준공되어 감에 따라 여수 지역의 수산업 관련 실적은 시나브로 향상되었는데, 이는 여수시의 어선 보유현황과 수산물 위탁고 현황을 통해 확인할 수 있다(표 3-10).

먼저 어선 보유현황을 보면, 1977~78년 기간 동력선이 672척에서 974척으로 약 45% 증가하였는데, 이는 이 시기 준공되기 시작한 기반시설 확충에 따른 것으로 판단된다. 또한, 어선 규모도 14,724톤에서 27,875톤으로 약 89% 증가했는데, 이는 국동 어항 건설사업의 기대효과로 어선 규모가 중·대형화되기 시작한 결과로 판단된다. 비록 6m 안벽의 설치는 이루어지지 못했지만, 4m 안벽의 설치로 장차 중형 어선의 수용량이 증가하리라는 기대감이 있었으

26) 매일경제(1980.2.25.).

표 3-10. 여수시 어선 보유 현황 및 수산물 위탁고 통계(1976~84년).

구분	어선 보유 현황				수산물 위탁고			
	동력선		무동력선		합계		어류	
	척	톤	척	톤	수량(kg)	금액(1,000원)	수량(kg)	금액(1,000원)
1976	617	12,986	58	76	37,036,356	9,764,491	21,126,560	6,998,529
1977	672	14,724	60	158	44,433,781	10,373,052	24,189,164	7,001,129
1978	974	27,875	85	137	41,786,485	10,688,521	26,219,560	7,157,580
1979	1,048	27,511	62	160	47,970,753	12,194,099	29,407,010	7,568,261
1980	1,043	25,863	50	182	51,407,555	15,389,883	32,012,212	10,126,264
1981	1,057	24,094	20	21	51,793,185	15,875,661	34,275,454	10,273,650
1982	1,147	24,570	20	21	43,111,529	15,138,669	27,475,140	12,075,263
1983	1,215	24,870	25	109	45,422,823	16,510,492	29,385,251	10,562,909
1984	1,253	26,265	66	171	47,816,604	23,360,699	34,895,445	16,671,144

출처: 여수시(1980:107; 1982:74; 1985:127, 130).

리라 판단되기 때문이다. 그러나 주요시설인 대형 설비가 완공된 1978년 이후, 어선 보유량은 1979년 1,048척을 기록한 이후, 1984년까지 매년 100척 미만의 소폭 증가에 그쳤는데, 이는 앞서 설명한 바와 같이 수산업 지구가 제대로 운영되지 못한 결과로 판단된다. 한편, 국동 지역의 동력선은 1975년 58척, 970톤(여수시, 1976:106)에서 1982년 124척, 2,142톤(여수시, 1983:95), 1984년 148척, 2,375톤으로, 여수 내 다른 지역에 비해 빠르게 증가하였는데, 이 역시 어항 건설에 따른 효과라 할 수 있다.

다음으로 수산물 위탁고 통계를 보면, 어선 보유현황과는 조금 다른 추세를 보인다. 먼저 판매 수량은 1977년(1976년 대비 7,397,425kg 증가), 1979년(1978년 대비 6,184,268kg 증가), 1982년(1981년 대비 8,681,656kg 감소)에 큰 변화가 발생하였는데, 이 중 1977년과 1979년은 각각 기반시설과 대형 설비가 준공된 시점으로 국동 어항 건립 결과로 볼 수 있다. 따라서 이 무렵부터 국동 어항 건립사업이 생산량 증대에 긍정적 영향을 보이기 시작했음을 알 수 있다. 이는 수산물 위탁고 중 어류 항목의 판매량을 통해서도 확인할 수

있다. 여수 지역 기존 항구와 달리, 국동 어항은 활어만을 취급(박병기, 1985) 하였기에 어류 위탁고의 증감을 통해 국동 어항의 활성화 정도를 간접적으로 추정할 수 있기 때문이다. 이에 어류 위탁고만을 구분하여 보면, 총 위탁고가 감소한 1977~78년 기간조차 어류 위탁고는 증가하였다. 주요시설이 대부분 완공된 1980년의 어류 위탁고는 약 3,201만 kg에 달했는데, 이는 준공 이전인 1976년(21,126,560kg) 대비 50% 이상 증가한 수치이다. 국동 어항 준공에 따른 효과를 실증적으로 보여주는 수치라 할 수 있다.

제3절 부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 혼합 특성

1. 어항 및 수산센터 건립을 통한 구조적 고용기반 확보

국동 어항이 건립됨에 따라, 여수 지역의 어선 보유량이 크게 증가하였고, 이를 토대로 수산물 판매량과 판매금액도 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 이것만으로는 국동 어항 건설이 지역 고용기반 확보에 이바지했는지 여부를 판단하기 어렵다. 실제 어업인구 증가 여부를 검증해야 하기 때문이다. 이의 확인을 위해 어항 준공 이전인 1975년부터 1984년까지의 여수시와 국동 지역의 총인구 및 어업인구 자료를 표 3-11에 정리하였다. 이에 따르면, 어항 준공 이전인 1976년 총인구(134,908명)는 전년 대비 4천여 명, 국동 인구(4,937명)는 300여 명 증가에 그쳤으나, 여수 주택단지 입주(1978년) 이후인 1979년 총인구(161,961명)는 1977년 대비 2만 명 이상, 국동 인구(12,138명)는 6천

표 3-11. 여수시 및 국동 총인구, 어업인구, 총가구, 어업가구 통계(1975~84년).

구분	여수시				국동			
	인구		가구		인구		가구	
	총계	어업	총계	어업	총계	어업	총계	어업
1975	130,641	12,897	25,627	2,541	4,642	1,330	879	258
1976	134,908	13,444	26,039	2,675	4,937	1,621	977	335
1977	140,586	11,823	27,242	2,343	5,530	1,428	1,002	246
1978	151,337	12,897	29,270	2,541	6,811		1,200	
1979	161,961	13,305	31,602	2,698	12,138		2,488	
1980	161,009	11,623	32,880	2,715				
1981	168,172	26,555	34,453	4,430	15,615		3,373	
1982	172,681	26,555	35,646	4,430	17,006		3,695	
1983	174,778	26,000	36,449	4,500				
1984	177,291	47,000	37,489	7,840	17,625		3,868	

출처: 여수시(1976:105; 1977:155; 1978:143; 1980:37-38, 107; 1982:41; 1983:44; 1985:48, 49, 125).

명 이상 증가하였다. 그러나 국동 어항 건설을 통해 어업인구 증가를 도모했음에도, 이 기간(1977~79) 어업인구는 불과 1,482명 증가에 그쳤고, 1980년에는 오히려 11,623명으로 1,682명 감소했다. 어업인구는 1981년(26,555명)에 이르러서야 큰 폭으로 증가했고, 1984년에는 47,000명에 이르렀다. 이는 어항 건설 이전인 1975년(12,897명) 대비 약 3.6배 증가한 규모이다. 따라서 비록 사업 지연 등으로 인해 그 효과가 늦게 나타나기는 했지만, 1981년 이후에는 여수 전역에 걸쳐 어항 건설에 따른 고용효과가 크게 나타났다고 판단된다.

2. 어항 및 수산센터 건립과 주택단지 조성사업의 상관성

어항 건립에 따른 어업인구는 여수 전역에 걸쳐 증가하였다. 그러나 이와 같은 증가가 국동에 조성된 주택단지 입주자의 고용에 영향을 미쳤는지는 아직 검증되지 않았다. 이의 검증을 위해서는 국동 지역의 어업인구 자료가 필요하나 1978년 이후 자료가 확보되지 않아 직접적 확인은 불가능하였다. 그러나 주택단지 입주가 완료된 이후인 1979~81년 기간 국동 지역 인구가 큰 폭(3,477명)으로 증가했다는 사실과 이의 4배에 가까운 어업인구가 여수시 전역에서 증가(13,250명)했다는 사실을 통해 국동 어항 건립에 따른 고용효과가 국동 지역에 국한된 것이 아니라, 여수 시내 모든 지역에서 나타났음을 간접적으로 확인할 수 있다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업과 국동 어항 건설사업 간의 상호 연관성은 높지 않았던 것으로 판단되는데, 이는 다음 두 가지 사실에서 기인한다.

첫째, 1972년 건설부 계획과 실제 사업내용 간의 괴리이다. 건설부 계획은 국동 어항을 기존 여수항의 보조항 정도로 계획하였으나 실제 사업은 건설부 계획보다 대규모로 추진되었다. 반면, 주택단지 조성사업은 최초 2,100동의 주택건립이 계획되었으나(건설부, 1972:282), 실제로는 543동(World Bank,

1985:53)이 건립되어 최초 계획의 1/4에 불과했다. 이처럼 큰 차이가 있었음에도 두 시설의 입지 여건에 변동은 없었다. 즉, 규모 확대로 인해 어항 및 수산업 지구의 고용수요는 크게 증가했으나, 고용된 이들이 거주할 주택단지와 관련한 사업은 오히려 축소시켜, 이에 대한 계획적 대응이 제대로 이루어지지 못했고, 그 결과, 두 시설 간의 상관성이 낮아진 것이다. 이에 정부는 1981년 280가구 규모의 주공아파트를 국동 지역에 건립·분양²⁷⁾하는 등 이의 보완을 뒤늦게 도모할 수밖에 없었다.

둘째, 주택단지 입주자 선정 시기와 어항 준공으로 인한 고용 증대 시기가 일치하지 않았다는 사실이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 여수시의 어업 종사자 수가 큰 폭으로 증가한 시기는 1981년이였다. 그러나 여수 주택단지의 입주자가 선정된 시기는 1977년 이전이었다.²⁸⁾ 국동 어항 준공 이전, 상대적으로 개발의 정도가 미미하고, 기성 시가지와 여수항에서 원거리인 국동 지역에 어업 종사자들이 주택을 구입할 이유는 없었다고 봐도 무방하다. 따라서 1977년 주택단지 입주자 모집에 어업 종사자들이 지원했을 가능성은 매우 낮았다. 실제로, 여수 주택단지 입주 예정자를 대상으로 한 설문조사에 따르면 어업, 농업, 임업 종사자는 13%에 불과했다(유면식, 1977). 따라서 두 시설 간의 낮은 상호 연관성은 준공 시점의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

그러나 타 부지와 서비스 사업에서 보기 어려웠던 대규모의 고용기반을 제공한 국동 어항 건설사업은 향후 여수시가 수산업 중심도시로 성장함에 있어 중요한 시발점이 되어, 이후 국동 지역 발전의 초석이 되었다. ‘광주권 지역개발사업’ 이후, 국동 어항 및 수산센터는 다양한 사업을 통해 시설 확장과 개선이 이루어졌는데, 특히 1996년 수립되어 2004년 완공된 2단계 정비계획을 통해 30톤급 어선 2,000척을 동시에 수용할 수 있는 규모로 확충될 수 있었

27) 경향신문(1981.3.28.).

28) 1977년 발표된 유면식의 연구는 주택단지 입주 예정자를 대상으로 설문 조사를 실시했는데, 이는 주택단지 입주자 선정이 1977년 이전에 이루어졌음을 의미함.

고, 그 결과, 879가구, 4,395명의 어업인구가 연 67,108 MT의 수산물을 생산할 정도로 국내 대표 어항으로 성장하였다(한국어촌어항협회, 2005). 따라서 사업 초기 발생한 계획적 오류와 이로 인한 주택단지와 어항 간의 낮은 상관성에도 불구하고, ‘광주권 지역개발사업’의 국동 어항 건설사업은 장기적인 지역개발 관점에서 의미있는 성과를 이루었다고 평가할 수 있다.

3. 소결

‘광주권 지역개발사업’은 어항 건립이라는 새로운 시도를 통해 초기 부지와 서비스 사업이 맞닥뜨렸던 정착지의 교외 입지로 인한 입주민 고용문제를 해소하고자 하였다. 그러나 여수 국동 어항 및 수산센터 건립을 통한 주택단지 입주민 고용은 그 효과가 크지 않았던 것으로 분석되었는데, 이는 1972년 건설부 계획이 소규모 어항과 대규모 주택단지 조성을 추진했던 것과 달리, 1974년 세계은행 계획은 대규모 어항, 소규모 주택단지로 그 내용이 크게 변경되었다는 사실에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한, 주택단지 입주자 선정 시기와 어항 준공 시기가 어긋난 것도 주요 원인의 하나로 볼 수 있다.

한편, 국동 어항 건설사업은 최초 해저지형에 대한 기초조사 오류로 인해 사업 지연이 발생하였는데, 이는 여타의 부지와 서비스 사업에서 발생한 문제, 즉 수해국의 열악한 행정력으로 인한 사업 지연과 동일한 문제로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 문제에도 불구하고, 국동 어항 건립사업은 지속 추진되어 준공되었고, 그 이후에도, 1979년 ‘국동 어항 가공단지 수산물처리 가공 시설 조성계획’, 1980년 ‘여수 국동 어항 개발계획’, 1996년 ‘2단계 정비계획’ 등을 통해 ‘광주권 지역개발사업’에서 미진하였던 부분에 대한 보완이 추진되었다. 그 결과, 국동 어항은 국내 최대 어선 수용률을 자랑하는 규모로 성장하여, 국내 주요 어항으로 성장하였다. 따라서 비록 주택단지와 상관성은 높지 못했지만, 지역개발 차원에서 국동 어항 및 수산센터 건립사업은 유의미

한 성과를 거두었고, 이에 사업성과와 관련하여 긍정적 평가를 할 수 있다.

그런데, ‘광주권 지역개발사업’이 지역개발사업이라는 틀 안에서 부지와 서비스 사업을 접붙여 추진하였다는 특성은 사실상 우연의 소산(所産)이라 볼 수 있다. 어항 건설과 주택단지를 연계한 최초의 계획은 건설부에 의해 수립되었는데, 당시 건설부는 부지와 서비스 방식에 대한 고려를 전혀 하지 않았다. 제4장에서 후술하겠지만, 공급 필지의 65% 이상을 중·대형 필지로 계획(임대용 100필지 제외)하였고, 주택도 자조주택이 아닌 공공에 의한 완성주택을 건립 분양하고자 하였기에 건설부가 계획한 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업은 저소득층 대상의 부지와 서비스 사업도 아니었다. 하지만 ‘광주권 지역개발사업’이 세계은행의 차관을 통해 추진되면서, 세계은행의 정책 기조를 수용할 수밖에 없었고, 그 결과, 우리 정부의 지역개발사업과 세계은행의 부지와 서비스 사업이 의도하지 않게 혼합되며 여타의 부지와 서비스 사업과 전혀 다른 형태로 전개되기에 이른 것이다.

제4장 광주권 지역개발사업

: 주택단지 조성사업으로서의 특성²⁹⁾

제3장에 이어 제4장에서는 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업을 고찰하고자 한다. 서론에서 언급한 세 가지 연구문제 중 제4장에서 다룰 연구 문제는 주택단지와 관련된 다음 두 가지이다. 첫째, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징과 변용을 가능하게 했던 정책수단의 규명이다. 이를 위해 부지와 서비스 방식에 적용된 국제적 기준의 자조주택과 한국의 완성주택을 대비하고자 한다. 이는 한국의 주택정책은 완성주택 공급 중심으로 이루어져 개발도상국의 부지와 서비스 방식과 다르다고 주장한 임서환(2002:57)의 연구결과를 고려하였기 때문이다. 둘째, 부지와 서비스 방식이 한국에서 변용되었다면, 이 변용된 방식이 저소득층 주거 지원이라는 최초 목적을 달성함에 도움이 되었는지, 도움이 되었다면 그 주된 정책수단은 무엇이었는지의 규명이다. 이를 위해 1970년대 세계은행이 초기 부지와 서비스 사업을 국제적으로 전개함에 있어 설정한 3대 목표 중 지불가능성과 비용회수 달성 여부에 초점을 맞추고자 한다.

본 연구의 기반이 되는 자료는 제3장에서 언급한 자료와 동일하다. 이중 주택단지 조성사업을 대상으로 한 연구는 대부분 전남대학교 보고서에서 파생된 연구들로, 주로 건축적 차원에서 주택 관련 문제를 다루고 있다. 주택건설사업의 지역개발효과(신남수, 1985), 입주 후 시간 경과에 따른 주거환경 만족도 및 주택의 증·개축 등 물리적 변화 양상(신남수, 1991; 유영국·임영배, 1991;

29) 제4장은 김태오·최막중(2017)의 연구결과를 수정·보완하여 발전된 것임.

유영국, 1992a, 1992b)에 초점이 맞추어져 있다. 예외적으로 사업 초기에 발표된 유면식(1977)의 연구는 신규 조성된 주택단지 입주 예정자들의 입주 전 주거실태를 조사하여 이들의 특성을 분석하였다. 위 선행연구 중 주목할 부분은 유영국(1992a:59, 1992b)의 연구로, ‘광주권 지역개발사업’ 중 주택단지 조성사업을 개관하면서 이 사업의 특징으로 저소득층의 주거문제를 해소하기 위한 교차보조(cross subsidy)와 확장 가능한 코어주택(expandable core housing)을 언급한 바 있는데, 이를 통해 저소득층이 부담할 수 있는 수준의 저렴한 택지 공급이 가능하였고, 개발이익의 사유화를 방지할 수 있었으며, 필지 규모 혼합을 통해 계층 간 혼합을 도모할 수 있었다고 평가한 바 있다. 교차보조와 관련된 사항은 신남수(1985)에서도 확인할 수 있었다. 그러나 어떤 선행연구도 부지와 서비스 방식에 대한 고려는 없었다.

제1절 주택단지 조성사업의 계획과 결과

1. 계획

‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업은 제3장의 사업개요에서 살펴본 바와 같이, 1972년 건설부 계획, 1974년 세계은행 계획, 그리고 1976~78년 시행 및 완공 단계를 거치며 특징적 변화를 겪었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 1972년 건설부 계획

건설부는 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업을 통해 총 8,025필지(광주 5,125, 목포 800, 여수 2,100)를 공급하고자 하였다. 공급 필지는 규모에 따라 소형(A형, 40평) 2,725필지, 중형(B형, 50평) 3,800필지, 대형(C형, 60평) 1,400필지로 구성되었고, 목포의 경우 임대용(D형, 30평) 100필지가 추가되었다(표 4-1).³⁰⁾ 이와 함께 건설부는 연건평 12~18평 규모의 완성주택 공

표 4-1. 건설부와 세계은행의 주택단지 조성사업 계획(안).

구분		건설부 계획(1972)					세계은행 제안(1974)			
필지	규모 구분	소(A)	중(B)	대(C)	임대(D)	합계	소(A)	중(B)	대(C)	합계
	면적(평)	40	50	60	30		35	50	70	
광 주		1,625	2,500	1,000	-	5,125	495	134	72	701
목 포		300	300	100	100	800	475	121	56	652
여 수		800	1,000	300	-	2,100	395	92	53	540
합 계		2,725	3,800	1,400	100	8,025	1,365	347	181	1,893
사업비용 (억 원)	국내 조달	53.80					13.70			
	세계은행 차관	66.62					10.48			
	총 비용	122.83					24.18			

출처: 건설부(1972:70-74, 145-149, 283-287), IBRD and IDA(1974b:Annex 3:2, Annex 5:7).

급도 함께 계획하였다. 따라서 공급 필지의 65% 이상을 중형 필지로 계획하였고, 완성주택까지 공급하고자 한 사실을 토대로 추정컨대, 건설부는 애당초 저소득층을 주요 수혜계층으로 설정하지 않았고, 부지와 서비스 방식의 적용도 고려하지 않은 것으로 판단된다.

사업비용은 약 122.83억 원으로 예상하였는데, 세부항목을 살펴보면, 대지매입비 36.90억 원, 대지 조성비 16.70억 원, 주택 건립비 69.03억 원, 녹지 및 어린이 놀이터 조성비용 0.20억 원이었다. 사업비용 조달은 유보지 매각을 통해 27.34억 원, 입주자의 입주금을 통해 28.88억 원을 마련하고, 부족한 66.62억 원을 세계은행 차관을 통해 확보하고자 하였다(건설부, 1972:70-74, 145-149, 283-287).

(2) 1974년 세계은행 계획

1974년 세계은행은 건설부 계획을 대폭 축소한 계획을 수립하며 한국 정부와 크게 다른 입장을 취하였다. 세계은행은 총 1,893필지의 공급을 계획하였는데, 이는 건설부 계획의 1/4에도 못 미치는 규모였다(표 4-1). 소형 필지(35평)의 비중 또한 크게 높여 공급 필지의 72%를 소형으로 계획하였는데, 이를 통해 주요 수혜대상이 저소득층임을 분명히 하였다. 또한, 주택은 입주자의 자조적 노동력 동원을 통해 건축해야 한다는 자조주택의 원칙이 적용되어 사업에 포함되지 않았다(IBRD and IDA, 1974b:Annex 5:7, 13-14). 따라서 당시 세계은행에 의해 국제적으로 확산되고 있던 부지와 서비스 방식을 ‘광주권 지역개발사업’에 그대로 적용하고자 한 세계은행의 의도를 엿볼 수 있는 제안이라 평가할 수 있다. 다만 세계은행은 입주자가 자조주택을 건립함에 있어 단열과 난방설비에 대한 공공의 지원 필요성을 제기하였는데, 이는

30) 대부분의 보고서에서 필지의 규모별 유형을 A~D형으로 언급하고 있으나, 본 연구에서는 필지 규모와 용도의 실체적 의미를 전달하기 위해 소형, 중형, 대형, 임대용으로 구분하여 표기함.

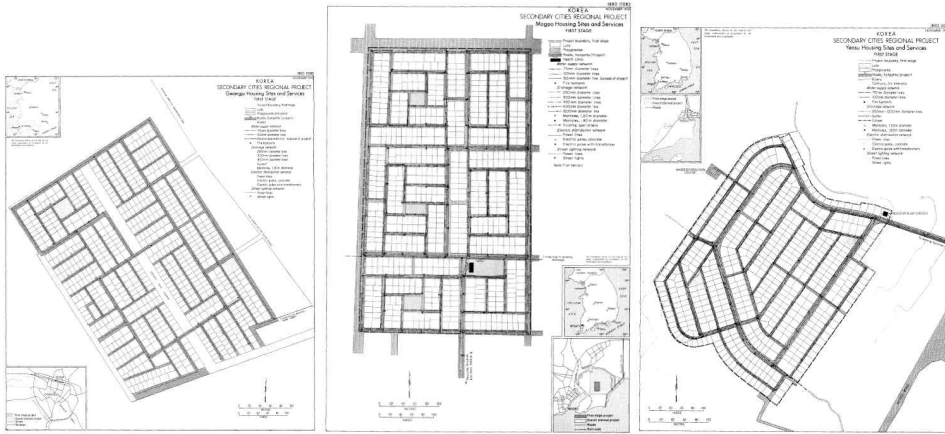


그림 4-1. 세계은행이 제안한 광주, 목포, 여수의 주택단지 계획(안).

출처: World Bank(1974b:Maps 11082, 11083, 11085).

한국의 혹한기 날씨를 고려했기 때문이다(IBRD and IDA, 1974b:Annex 5:14).³¹⁾

사업 규모 축소와 주택 건축 제외로 예상 사업비용은 건설부 계획의 1/5에도 못 미치는 24.18억 원으로 대폭 감소하였다. 이 중 세계은행 차관을 통한 조달금액은 10.48억 원(43.3%), 국내 조달금액은 13.70억 원(56.7%)으로 계획되었다(IBRD and IDA, 1974b:Annex 3:2). 여기서 주목할 부분은 국내 조달 금액인데, 입주자가 부담하는 입주금을 필지 규모에 따라 차등 적용하였기 때문이다. 즉, 소형(35평) 필지 입주자에게는 공급가격의 20%에 해당하는 입주금만을 요구하였지만, 중형(50평) 필지 입주자에게는 50%, 대형(70평) 필지 입주자에게는 입주금 완납과 추가로 30%의 비용을 부담하도록 하여, 필지 규모 증가에 따라 재정적인 부담을 더욱 무겁게 한 것이다. 차관을 통한 용자도 소형 및 중형 필지 입주자에게만 입주금을 제외한 비용 한도로 제공되었다. 이와 함께 소형과 중형 필지에 건립될 자조주택에 대해서도 한국주택은행을 통한 용자를 계획하였다(IBRD and IDA, 1974b:Annex 8:4). 따라서 세계은

31) 세계은행은 한국의 겨울철 기후를 고려해 주택 건축비용의 약 33%를 단열과 난방설비 구축에 사용해야 한다고 제안하였음(IBRD and IDA, 1974b:9, Annex 5:14).

행의 계획은 상대적으로 대형 필지 입주자에게는 혜택을 제공하지 않는 대신, 소형 필지 입주자에 대한 지원을 집중시킨 계획이라 볼 수 있다.

2. 결과

세계은행 제안서에 따라 ‘광주권 지역개발사업’은 1976년 1,893필지 조성을 목표로 착공되었다. 그러나 환율변동³²⁾과 물가상승으로 사업비용이 크게 증가하였고, 이에 우리나라 정부와 세계은행은 일부 필지 면적을 조금씩 축소해 공급 필지 수를 소폭 증가시키는 방법으로 비용절감을 도모하였다. 그 결과, 공급 필지 수는 소형(28~35평) 1,458필지, 중형(45~60평) 388필지, 대형(61~74평) 169필지, 총 2,015필지로 조정되어 소폭 증가하였다(표 4-2).³³⁾ 공급 필지 수와 규모가 다소 조정되었지만, 여전히 소형 필지가 전체의 72%를 차지하고 있어 저소득층 대상 필지를 우선적으로 공급하고자 한 세계은행의 주택정책 기조는 유지되었다(World Bank, 1985:8, 53).

한편 세계은행은 여타 개발도상국과 마찬가지로 우리나라의 ‘광주권 지역개발사업’에서도 부지와 서비스 방식을 적용하고자 하였기에 차관협정 체결 시 까지도 자조주택의 원칙에 따라 주택 건축은 사업에서 제외되었다. 하지만 차관협정 체결 후에도 한국 정부는 지속적으로 주택 건축을 사업에 포함시킬 것을 주장하였는데, 이에 대해 세계은행은 주택 건축으로 인해 저소득층의 지불가능성이 악화되어 이들의 입주가 어려워질 것을 우려해 동의하지 않았다. 그러나 결국 한국 정부와 세계은행은 저소득층의 지불가능성 확보 방안으로 소형 필지의 염가공급에 합의했고, 그 결과, 완공에 가까운 확장 가능한 코어주

32) 세계은행 제안서는 1US\$당 400원의 환율을 적용해 작성되었으나, 실제 사업이 추진된 기간의 환율은 485원(1974.12.7.~1980.1.12.)에 달하였음(World Bank, 1985:38).

33) 건설부 이리지방국토관리청(1985:21)은 소형 1,455, 중형 389, 대형 167, 총 2,011필지로 기록하고 있어 세계은행 완공보고서와 약간의 차이를 보임.

표 4-2. 주택단지 조성사업 결과와 투입 비용.

구분		사업 결과(1978)						
필지	규모 구분	소(A)		중(B)		대(C)		합계
	면적(평)	28~30	31~35	45~50	51~60	61~70	71~74	
단지	광주	328	226	27	102	54	14	751
	목포	174	351	100	28	49	19	721
	여수	120	259	131	-	33	-	543
합계		622	836	268	120	136	33	2,015
비용 (억 원)	용지매입비	6.10						
	기반시설	15.75						
	주택건설비	38.66						
	총 비용	60.51 (차관 9.46 포함)						

출처: 건설부(1985:12), World Bank(1985:53, 63).

택(expandable core housing) 건축이 사업에 추가되었다(World Bank, 1985:35-36).³⁴⁾ 완공이 아닌 완공에 가까운 주택을 건축한 이유는 저소득층 입주자의 비용부담을 조금이나마 경감하기 위해 도장(塗裝)·유리·도배공사, 잡공사, 전기·위생공사 일부를 입주자의 몫으로 남겨놓았기 때문으로, 이를 통해 주택 건축비용의 약 9%가 절감된 것으로 알려졌다(유영국, 1992a:63, 1992b).³⁵⁾ 이에 따라 2,015필지에 총 2,011호³⁶⁾의 코어주택이 건축되었는데 (World Bank, 1985:8), 이는 ‘광주권 지역개발사업’에 부지와 서비스 사업을

34) 1976년 3월 광주시는 대한주택공사에 의한 15평형과 18평형 주택 건축을 사업에 포함시킬 것을 제안하였으나 세계은행은 이를 거절하였음. 이후 광주시는 재차 입주자의 자조적 노력이 수반된 수정안을 제시하였지만 이 역시 저소득층의 지불가능성 확보가 어려운 수준이었음. 이에 세계은행은 소형 필지의 지불가능성 확보(임가공급)를 전제로 한 주택 건축을 역제안하였고, 이를 한국 정부가 동의하였음(World Bank, 1985:35-36).

35) 그러나 주택은 연리 8%로 한국주택은행이 입주자에게 제공한 주택금융(World Bank, 1985:42-43)을 통해 건립되었고, 입주자의 몫으로 남겨진 공사는 개별 입주 세대별로 이루어져 공공에 의한 일괄 시행에 비해 그 비용이 많이 들 수밖에 없기에 이는 비용절감이라기 보다 지불기한 연장으로 볼 수 있음.

36) 이를 토대로 건설부 완공보고서와 세계은행 완공보고서 간의 공급 필지 수 차이는 필지 수(2,015)와 자조주택 건립 호수(2,011) 간의 차이로 추정할 수 있음.



그림 4-2. 주택단지 조성사업 현장의 전경. 상단부터 광주, 목포, 여수.

출처: 건설부 이리지방국토관리청(1985:23, 25, 27).

적용하고자 한 세계은행의 의도와 1972년 건설부 계획에서부터 주택 건축을 사업에 포함시키고자 한 한국 정부의 입장이 절충된 결과로 볼 수 있다.

단지조성에 투입된 비용은 약 21.86억 원³⁷⁾으로, 세계은행 제안서상의 예상

37) 투입비용은 내역을 확인할 수 있는 세계은행 완공보고서에 따른 것으로 건설부 이리지방국토관리청(1985:12)는 총 비용을 21.75억 원으로 보고하고 있어 다소 간의 차이를 보임.

비용 24.18억 원보다 다소나마 적게 소요되었다. 그 내역을 세계은행 완공보고서의 경제적 비용-편익 분석표(economic costs and benefits)를 통해 확인하면, 1976년부터 1978년까지 토지 매입에 6.10억 원, 기반시설 설치에 약 15.75억 원이 투입된 것으로 나타난다. 여기에 같은 기간 주택 건축에 지출된 38.66억 원을 더하면 주택 건축까지 포함한 총사업비용은 약 60.51억 원에 이른다(World Bank, 1985:63). 한편 주택단지 조성사업에 사용된 차관자금은 약 9.46억 원으로(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12),³⁸⁾ 주택 건축을 제외한 사업비용 중 차관 조달이 차지하는 비중은 세계은행 제안서와 마찬가지로 약 43%였다.

주목할 부분은 사업비용 배분과 조달과정에서 저소득층을 위한 소형 필지 공급에 지원을 집중하였다는 사실이다. 전술한 바와 같이, 세계은행과 한국 정부 간 합의로, 주택 건축으로 인한 비용상승이 저소득층에게 재정적 부담이 되지 않도록 소형 필지에 대한 염가공급이 이루어졌다. 또한, 세계은행 제안서와 같이 소형 필지에 대한 입주금 비율을 낮추는 대신 차관 융자금 비율을 높이는 금융구조도 적용되었다. 이를 위해 세계은행 차관 자금은 연리 12%, 3년 거치 12년 원리금 균등상환 조건으로 소형 필지를 구입하는 저소득층에게 융자되어 이들을 재정적으로 지원하였다. 이와 별도로 주택 건축에 대한 융자금은 한국주택은행이 연리 8%, 3~7년 거치, 12~18년 원리금 균등상환 조건으로 저소득층에게 제공하였다(World Bank, 1985:42-43).³⁹⁾ 따라서 ‘광주권 지역개발사업’은 주택 건축이 추가됨에 따라 그 구조가 복잡해지는 변화를 겪었어도, 기본적으로는 1974년 세계은행 계획에 기반한 것으로 볼 수 있다.

38) 9.46억 원은 건설부 이리지방국토관리청(1985:12)이 기록한 1,951,016US\$를 당시 환율 485원을 적용하여 환산한 값임.

39) 주택 건축비에 대한 한국주택은행의 자금융자 조건은 각 지방자치단체와의 개별협상으로 이루어져 상환 기간에 있어 지역별 차이(광주 3년 거치 14년 상환, 목포 7년 거치 18년 상환, 여수 3년 거치 12년 상환)가 있으나 연리는 8%로 동일하였음. 연리 8%는 당시 공공임대주택 입주자에게 제공된 이자율과 동일한 수준이었음(World Bank, 1985:42-43).

제2절 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 특성 평가

1. 변용 특성

‘광주권 지역개발사업’ 결과를 통해 확인한 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 기본적으로 사실상의 완성주택 건립이 사업에 추가되었다는 사실에서 기인한다. 세계은행의 부지와 서비스 방식에 한국 정부에 의한 주택 건축이 추가됨에 따라, 여타 개발도상국에서 시행된 부지와 서비스 사업과 달리 물리적 변용이 일어난 것으로 규정할 수 있기 때문이다. 이로 인해 우리나라의 부지와 서비스 사업은 자조주택이란 명확한 특징이 사라져, 이 방식을 규정하는 물리적 특성을 찾아보기 어렵게 되었음은 물론, 주택 건축에 따른 비용상승을 감당해야 하는 상황에 맞닥뜨리게 되었다. 이를 해소한 정책 기제가 바로 한국 정부에 의해 제공된 주택금융이었다. 따라서 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 특성은 완성주택의 건축이고, 이를 가능하게 한 요인은 주택금융이라 할 수 있는데, 제2절에서는 이와 관련한 사항을 다루고자 한다.

(1) 완성주택 공급

제2장에서 설명한 바와 같이, 코어주택은 입주자에 의한 완공을 전제로 공공에 의해 제공되는 최소한의 구조체(기둥과 지붕 등)로 구성된 주택으로, 이를 공공이 제공하더라도 부지와 서비스 방식의 한 유형으로 본다(Abrams, 1964:175-181). 그러나 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업에 적용된 코어주택은, 그림 4-3의 도면을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 입주자의 최종 마무리 작업만을 남겨놓은 사실상의 완성주택과 다름없었다. 따라서 주택은 입주자의 자조적 노력을 통해 점진적으로 건축해 나가는 부지와 서비스 사업의 자조주택이 우리나라에서는 완성주택으로 대체되었다고 볼 수 있다.

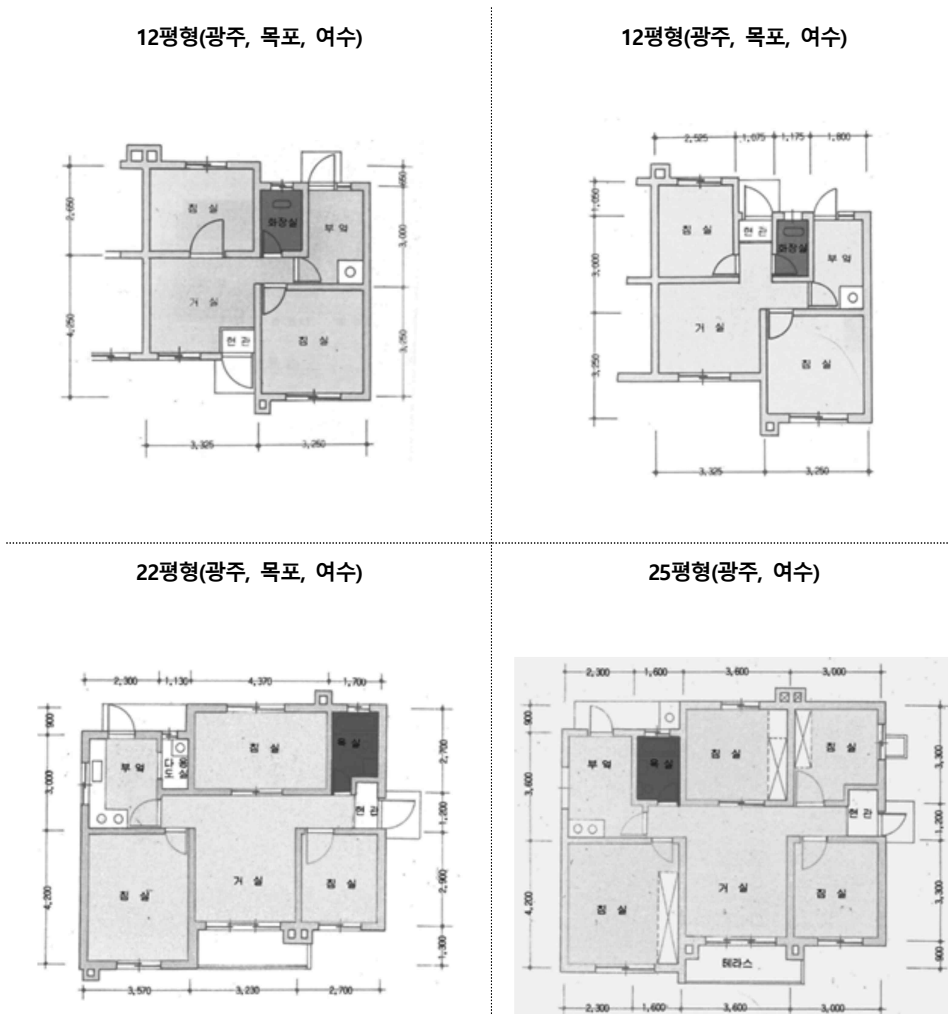


그림 4-3. '광주권 지역개발사업' 당시 건축된 주택의 설계도면.

출처: 대한주택공사(1979:596, 611, 613).

이처럼 자조주택이 완성주택으로 대체된 것은, 세계은행 제안서에서 우리나라의 겨울철 기후와 단열 및 난방설비의 필요성이 지적된 바와 같이, 기후적 요인에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 우리나라와 함께 부지와 서비스 초기 사업이 시행된 아프리카, 아시아, 중·남미의 세네갈, 케냐, 탄자니아, 잠비아, 보츠와나, 인도네시아, 자메이카, 엘살바도르, 니카라과는 모두 열대 및 아열대

기후에 속해 있는 국가들로, 추위를 피하기 위한 단열 및 난방이 주택 건축의 필수적 기능이 아니었다. 그러나 우리나라는 오래전부터 겨울철 월동(越冬) 주거대책이 주요 관심사였듯이,⁴⁰⁾ 추위를 막기 위해 외기(外氣)를 차단할 수 있는 완성주택 공급은 불가피했던 것으로 판단된다. 이와 관련해 US AID도 기후적 요인과 소득증가라는 경제적 요인, 거주 주택에 방 한 칸을 임대해 소득을 확보하는 문화적 요인 등을 지적하며 우리나라에서의 자조주택 적용은 제한적이라 지적(1977:21)한 바 있다.⁴¹⁾

이외에, ‘광주권 지역개발사업’ 직전에 시행되었던 시민아파트 건립사업에 자조주택의 특성을 적극적으로 반영하고자 한 오스왈드 내글러(Oswald Nagler)⁴²⁾의 방안이 국내 정치인에 의해 이미 거부되었다는 사실,⁴³⁾ 그나마 적용된 자조주택 특성(최막중·최봄이, 2017)마저 와우아파트 붕괴사건(1970년)으로 사업 자체가 중단됨에 따라 더 이상의 확산이 이루어지지 못한 사실, 보다 적극적으로 자조 개념을 도입하고자 했던 1950년대의 미아리 난민정착사업이 결과적으로 무허가 불량주택의 확대 재생산에 일조했다는 사실(황윤희,

40) 대표적으로 대한민국 정부 수립 이후 첫 주택공급정책이었던 전재민주택 5만호 건설계획의 주요 내용인 미군 병사(兵舍)의 전재민 주택 전환, 서울 시내 무료숙박소 건축은 동절기의 동사자 방지를 도모하기 위한 것이었으며(김태오·최막중, 2016), 한국전쟁 중 대거 건설된 주택 중에도 월동용 간이주택이 포함되어 있었음(임서환, 2002:13).

41) US AID는 우리나라 주택의 주요 특징을 언급하면서, 한국인은 혹한기 대비를 위한 난방과 단열설비 때문에 주택의 면적보다 질적 수준을 더 중요하게 인식하고 있고, 소득수준과 일반인의 건축기술 수준을 고려했을 때 자조주택의 적용은 제한적인 경우에만 가능하리라 지적한 바 있음(1977:21). 그러나 이는 1977년 발표된 자료이기에 1974년 세계은행이 계획을 수립할 시점에 해당 사실을 인지했는지 여부는 불확실함.

42) 1964년 아세아재단은 정부 요청으로 도시계획전문가를 초빙하여 우리나라 도시계획분야의 쇄신을 도모하고자 하였는데, 이때 초빙되어 내한한 도시계획전문가가 오스왈드 내글러(Oswald Nagler)로, 그는 1966년 건설부에 ‘주택, 도시 및 지역계획연구소(Housing, Urban and Regional Planning Institute, HURPI)’를 설치하고, 이를 기반으로 다양한 도시 관련 조사와 연구를 수행하였음(홍성철, 1968). HURPI 해체 이후인 1980년대에는 목동 신시가지 개발에 참여하는 등 상당 기간 우리나라의 도시 주택 분야에 영향을 미쳤음(Jung, 2014).

43) 동아일보(2012.7.21.).

2018) 등도 자조주택의 국내 정착을 가로막는 요인으로 작용했으리라 추정된다.

(2) 주택금융

완성주택 공급이 사업에 포함됨에 따라 비용상승을 상쇄할 수단이 필요했는데, 경제적 측면에서 입주자의 자조적 노동력을 대체한 것이 바로 주택금융이었다. 부지와 서비스 방식에서는 입주 가구 구성원들의 노동력을 동원하거나 경제적 형편에 따라 인력을 고용하여 주택을 점진적으로 완공해 나가지만(UN Habitat, 2003:177), ‘광주권 지역개발사업’에서는 먼저 주택을 제공받은 후, 그 비용을 사후적으로 갚아나가는 선(先)입주, 후(後)지불의 주택금융 방식이 채택된 것이다. 결국, 자조주택을 통해 초기에 투입되는 주택 건축비용의 부담을 감소시키고자 한 부지와 서비스 방식과 비교했을 때, ‘광주권 지역개발사업’은 완성주택에 대한 금융을 제공함으로써 동일한 효과를 도모했던 것으로 한국적 변용의 특성을 정리할 수 있다.

자조주택을 통해 저소득층의 주택 건축비용 부담과 개발도상국 정부의 재정적 부담을 동시에 경감하고자 한 부지와 서비스 방식의 특성상, 주택금융은 세계은행 차관과는 별도로 우리나라 정부에 의해 이루어졌다. 이에 따라 세계은행 차관자금은 필지 공급을 위해서만 투입되었고, 주택 건축비용에 대한 용자는 한국주택은행이 별도로 제공하였다. 토지와 주택으로 구분되는 역할 분담이 이루어진 것인데, 이에 관한 자세한 사항은 전남대학교 보고서 자료(전남대학교 지역개발연구소, 1985:150)를 토대로 정리한 표 4-344)을 통해 확인

44) 전남대학교 보고서에서 주택규모가 10평, 12평인 경우는 소형 필지, 20, 25평인 경우는 중형 필지로 각각 유추하였음. 그 이유는 동 보고서의 ‘국동 주택단지 분양내역’에 동일한 주택규모에 상응하여 A형, B형 필지가 적시되어 있으며(전남대학교 지역개발연구소, 1985:151), 세계은행 완공보고서에서도 제안서대로 용자금의 제공된 대상은 소형과 중형 필지로 명시되어 있기 때문임(World Bank, 1985:43). 한편 표 4-3의 수치가 일부 부정확한 것으로 판단되나, 불일치 정도가 크지 않아 원문 그대로 표기하였음.

표 4-3. 전형적인 주택분양조건(광주 1차).

구분		서민주택		일반주택	
필지 규모(평)		28-35		45-60	
주택 규모(평)		10	12	20	25
필지	필지 가격(a)	364,824 (100.0%)	392,719 (100.0%)	3,663,600 (100.0%)	4,110,000 (100.0%)
	a/c	20.1%	18.1%	50.0%	50.0%
	평당 가격	10,424 ~ 14,026		61,060 ~ 91,333	
		서민주택용 필지 평당가격 / 일반주택용 필지 평당가격 = 15.4 ~ 23.0%			
	입주금	75,000 (20.6%)	85,000 (21.6%)	2,857,600 (78.0%)	3,289,000 (80.0%)
	융자금	289,824 (79.4%)	307,719 (78.4%)	806,000 (22.0%)	821,000 (20.0%)
	월 상환액*	5,348	5,678	14,873	15,150
주택	주택 가격(b)	1,477,000 (100.0%)	1,772,000 (100.0%)	3,659,000 (100.0%)	4,117,000 (100.0%)
	b/c	81.5%	81.9%	50.0%	50.0%
	평당 가격	147,700	147,667	182,950	164,680
		서민주택 평당가격 / 일반주택 평당가격 = 80.7 ~ 89.5%			
	입주금	290,000 (20.0%)	355,000 (20.0%)	732,000 (20.0%)	824,000 (20.0%)
	융자금	1,157,000 (80.0%)	1,417,000 (80.0%)	2,927,000 (80.0%)	3,293,000 (80.0%)
	월 상환액*	14,448	17,695	36,552	41,122
합계	총 가격(c)	1,811,824**	2,164,719	7,322,600	8,227,000
	입주금	365,000	440,000	3,733,000	4,113,000
	융자금	1,446,824	1,724,719	3,589,600	4,114,000
	월 상환액*	19,796	23,373	51,425	56,272

* 월 상환액은 융자금 상환조건에 따라 산출한 금액임.

** 일부 합계 수치가 일치하지 않으나, 이에 대한 검증이 불가하여 원문 그대로 기재하였음.

출처: 전남대학교 지역개발연구소(1985:150).

할 수 있다. 먼저 필지 공급 측면에서, 1974년 세계은행 계획과 마찬가지로, 필지 규모에 따라 금융조건을 차등 적용함으로써 소형 필지 구입자에 대한 금융지원을 집중시켰다. 소형(28~35평) 필지의 경우 입주금(자기자본조달) 대 융자금(부채조달) 비율이 대략 2:8로 구성된 반면, 중형(45~60평) 필지의 경우에는 이와 반대로 약 8:2의 비율로 입주금 비중이 높은 금융구조를 확인할 수 있기 때문이다. 그러나 주택금융에 있어서는 필지와 주택 규모에 상관없이 일

률적으로 입주금 20%, 융자금 80%의 비율이 적용되었다.⁴⁵⁾ 또한, 앞서 언급한 바와 같이, 필지에 대한 세계은행 차관자금은 연리 12%, 3년 거치 12년 상환조건이었지만, 주택에 대한 한국주택은행의 융자금은 입주민에게 더욱 유리한 연리 8%, 3~7년 거치, 12~18년 상환조건으로 제공되었다.

이처럼 세계은행 차관자금에 의한 토지(필지)금융과 한국주택은행의 융자금에 의한 주택금융이 갖는 차이는 주택공급 혜택을 확산시키려 했던 대한민국 정부의 정책적 의지가 투영된 결과로 볼 수 있다. 따라서 ‘광주권지역개발사업’의 경우, 한국 정부에 의한 주택금융이 별도로 제공됨으로써 주택 건축과 결합된 형태의 부지와 서비스 방식의 변용이 가능했으며, 이는 특히 1980년대 세계은행이 주택금융 중심으로 주택정책의 전환을 도모했던 시점보다 훨씬 이른 시기에 이를 시도하였다는 점에서 선진적 조치로 평가할 수 있다.

2. 부지와 서비스 사업의 성과 평가

부지와 서비스 방식의 자조주택이 완성주택으로 대체되면서 나타난 한국적 변용의 물리적 특성이 실제적 의미를 지니기 위해서는 이와 같은 변용이 저소득층을 위한 주택공급 정책에 성공적으로 적용되어 작동할 수 있어야만 한다. 이 부분이 제4장에서 확인하고자 하는 두 번째 연구질문으로, 세계은행이 제시한 3대 목표인 지불가능성(affordability), 비용회수(cost recovery), 반복가능성(replicability)을 달성했는지에 대한 평가이다. 세 가지 목표 중 반복가능성은 앞의 두 목표에 따라 결정되는 것이기에 여기서는 지불가능성과 비용회수에 대한 평가에 초점을 맞추고자 한다.

지불가능성과 비용회수라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해 ‘광주권

45) 세계은행은 필지에 대한 융자금 비율을 소형 필지 80%, 중형 필지 50%로 보고하고 있어 전남대학교 보고서 상의 비율과 차이가 있으나, 주택 건축에 대한 융자금 비율은 80%로 동일함(World Bank, 1985:43).

지역개발사업'에 도입된 핵심적 정책 기제는 교차보조라 할 수 있다. 교차보조란 중·대형 필지의 수익금을 소형 필지의 보조금으로 활용하여 비용회수에 지장을 주지 않으면서도 저소득층의 지불가능성을 향상시킬 수 있는 방안이다. 이에 먼저 교차보조가 '광주권 지역개발사업'의 주택단지 조성사업에 어떻게 적용되었는지를 살펴본 후, 이를 토대로 지불가능성과 비용회수라는 목표가 달성되었는지를 분석하고자 한다.

(1) 교차보조

차관협정 체결 이후 우리 정부가 지속적으로 주택공급을 사업에 포함시키려 하자, 세계은행은 주택 건축으로 인한 저소득층 비용부담 증가를 상쇄할 수 있는 필지의 임대공급을 요구하였음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 경제적 측면에서 실제 이러한 방안이 어떻게 작동하였는지에 대한 고찰이 필요한데, 이는 먼저 전남대학교 지역발전연구소(1985:150)에서 발췌한 표 4-4⁴⁶⁾의 필지유형별 평당가격 추정표를 통해 확인할 수 있다. 이에 따르면, 필지 조성원가는 소형(35평), 중형(50평), 대형(70평) 필지 및 상업용지(50평)에 상관없이 모두 31,046원/평으로 동일하다. 그러나 조성원가 대비 예정 분양가는 소형 필지의 경우 63% 수준인 19,665원/평임에 비해, 중형 필지는 153% 수준인 47,500원/평, 대형 필지는 161% 수준인 50,000원/평, 상업용지는 193% 수준인 60,000원/평으로 필지 규모와 용도에 따라 분양가가 차등 적용되었다. 이에 따라 소형 필지의 평당 분양가는 다른 유형의 필지와 비교해 최대 1/3 수준에 이를 정도로 저렴하게 공급될 수 있었다.

이와 동시에 주목할 점은 총 조성비용과 총 분양수익을 약 9억 원으로 동일

46) 표 4-4의 필지규모는 건설부(1985:12)와 World Bank(1985:53, 63)의 완공보고서 상의 필지규모 구분 기준에 따라 소형, 중형, 대형으로 구분 표기하였음. 한편 표 상의 일부 수치가 부정확한 것으로 판단되나, 불일치 정도가 크지 않아 원문 그대로 표기하였음. 또한, 표 4-4는 광주를 대상으로 한 것으로 추정되는데, 이는 자료상의 총 701필지가 1974년 세계은행 제안서상 광주의 필지 수와 동일하다는 사실에 근거함.

표 4-4. 필지 유형별 평당가격 추정표.

type	필지 규모 (평)	필지 수	총 면적 (평)	조성원가		예정분양가		b/a
				평당 비용(평/원) (a)	합계(원)	평당 비용(평/원) (b)	합계(원)	
소형	35	495	17,322	31,046	537,778,812	19,665	340,637,000	63.3%
중형	50	118	5,865	31,046	182,084,790	47,500	260,992,500	153.0%
대형	70	72	5,046	31,046	156,658,116	50,000	252,300,000	161.1%
상업	50	16	780	31,046	24,215,880	60,000	46,800,000	193.3%
계		701	29,013		900,730,000		900,730,000	

출처: 전남대학교 지역개발연구소(1985:150).

하게 책정하여, 사업에 투입된 비용만큼 회수할 수 있는 구조로 계획했다는 사실이다. 따라서 중·대형 필지 및 상업용지를 조성원가보다 높은 분양가로 공급함으로써 얻는 수익을 소형필지가 조성원가보다 낮은 분양가로 공급됨으로써 발생하는 손실을 충당하도록 구조화되어 있음을 알 수 있다. 이는 단일 사업 내에서 고소득 입주자에게 저소득 입주자의 비용 일부를 부담하도록 함으로써 공공의 재정적 부담 없이 저소득층을 지원하는 교차보조가 적용된 결과이다(Mayo and Gross, 1987).

전남대학교 보고서를 통해 실증적으로 확인한 주택단지 조성사업에 적용된 교차보조는 세계은행 완공보고서에서도 확인할 수 있는데, 그 폭은 더욱 컸던 것으로 기록하고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따르면, 필지의 조성원가는 평균 32,534원/평이었고, 소형 필지는 이의 37% 수준인 12,000원/평에 분양되었다. 반면, 중형과 대형 필지는 이의 255%, 218% 수준인 83,000원/평, 71,000원/평에 각각 분양된 것으로 기록하고 있기 때문이다(World Bank, 1985:36). 이에 따라 소형 필지의 평당 분양가는 중형과 대형 필지의 14~17% 수준에 불과하였다.

한편 표 4-3에서도 교차보조를 확인할 수 있다. 필지의 평당 공급가격을 소

47) 전남대학교 보고서에서 발췌한 자료는 광주만을 대상으로 작성한 것으로 추정되나, 세계은행 보고서는 광주, 여수, 목포 3개 주택단지를 모두 포함한 자료임. 이에 두 보고서 간의 차이가 발생한 것으로 판단됨.

형(28~35평) 10,424~14,026원, 중형(45~60평) 61,060~91,333원으로 추산할 수 있으므로, 소형 필지의 가격이 중형 필지의 15~23% 수준에 불과함을 알 수 있기 때문이다. 이에 비해 주택의 평당 공급가격은 소형 필지의 경우 147,700원(10평 주택), 147,667원(12평 주택), 중형 필지의 경우 182,950원(20평 주택), 164,680원(25평 주택)으로 산정되어, 소형 필지의 평당 주택가격이 중형 필지의 거의 80~90% 수준에 이를 만큼 두 유형 사이에 큰 차이를 발견할 수 없다. 따라서 교차보조는 기본적으로 세계은행이 차관을 제공한 필지(토지)에 국한된 것이었으며, 이로 인해 전체 공급가격에서 필지 조성비용과 주택 건축비용이 중형 필지의 경우에는 각 50%를 차지하였지만, 소형 필지는 토지비용 20%, 주택 건축비용 80%의 비용구조가 형성되었다.

(2) 지불가능성

저소득층의 지불가능성은 소형 필지의 경우 필지 조성비용 및 주택 건축비용의 약 80%를 융자금으로 조달해야 했으므로, 기본적으로 융자금의 상환조건이 이들이 부담할 수 있는 수준이었는지의 문제로 요약할 수 있다. 이에 따라, 필지에 대한 융자금 상환조건(연리 12%, 2년 거치 12년 원리금 균등상환)과 광주에서의 주택 건축 융자금 상환조건(연리 8%, 3년 거치 14년 원리금 균등상환)을 적용하여 월 상환액을 산정하여 이를 표 4-3에 기입하였다. 저소득층을 위한 소형(28~35평) 필지에 초점을 맞추면, 월 상환액은 10평 주택의 경우 19,796원(필지 5,348원, 주택 14,448원), 12평 주택의 경우 23,373원(필지 5,678원, 주택 17,695원)으로 계산된다.

산출된 월 상환액 19,796원이란 금액이 저소득층이 지불할 수 있는 수준이었는지 여부를 검증하기 위해서는 당시 통용된 적정 주거비 부담률과 입주자의 소득수준 관련 자료가 필요하다. 먼저 적정 주거비 부담률에 대하여 살펴보면, 1972년 건설부 계획 작성 시 적용된 기준은 전국 노동자 가계비 대비 주거비 비율로 18.6%(건설부, 1972:73, 148, 286)였고, 1974년 세계은행 제

안서에서는 소득 하위 20% 계층이 부담할 수 있는 비율로 25%가 제시된 바 있다(IBRD and IDA, 1974b:17). 이에 월 상환액 19,796원이 18.6~25.0% 범위에 있기 위한 입주자의 월 소득수준은 79,184~106,430원으로 계산된다.

다음으로 입주자의 소득수준과 관련한 자료가 필요하나, 이와 관련된 직접적 통계자료는 확인되지 않고 있다. 다만 입주 예정자의 입주 전 소득실태 자료를 통해 간접적 추정이 가능한데, 유면식(1977)에 따르면, 소형 필지 입주 예정자의 약 39.1%(조사 응답자 299명 중 117명)가 월 소득수준 83,000원 미만이었고, 이 중 63,000원 미만도 10.0%(30명)에 달하는 것으로 조사된 바 있다. 40% 가까운 입주자가 지불가능성에 어려움을 겪을 가능성이 높았던 것이다. 그러나 조사가 1977년 이전에 이루어졌다는 사실을 고려해 1977년과 1978년 임금상승률 각 32%와 33%⁴⁸⁾를 적용하여 실제 입주 시기(1978년)의 월 소득수준을 추정해 보면, 1977년 조사에서 63,000원 미만의 소득수준을 보이던 가구들이 1978년에는 110,603원 미만으로 소득이 증가했을 것으로 추정되고, 이는 상당수 입주자가 앞에서 언급한 79,184~106,430원 이상의 월 소득수준을 보였음을 의미한다. 더욱이, 입주 이후인 1979년도 임금 상승률은 대졸 9.8~11.2%, 고졸 17.3~23.3%, 중졸 이하 26.3~32.1%⁴⁹⁾로 나타나, 저학력일수록 더욱 높은 임금 상승률을 보였다. 저소득층의 학력 수준이 높지 않았으리라 가정하면, 소형 필지 입주자의 월 상환액 부담은 시간경과에 따라 더욱 감소했으리라 추정할 수 있다. 따라서 소형 필지 입주자 90% 이상이 지불가능성에 어려움을 겪지 않는 수준이었다면, ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업은 저소득층 입주라는 최초 목적을 달성했다고 평가할 수 있다. 따라서 저소득층을 위한 소형 필지 공급을 위해 입주금 비율을 낮추고 융자금 비율을 높인 것을 감안하면, 저소득층 입주자의 지불가능성은 결국 필지 규모에 따른 교차보조를 통해 확보한 것으로 평가할 수 있다.

48) 매일경제(1979.1.11.).

49) 매일경제(1980.8.26.).

하지만 세계은행은 완공보고서에서 주택단지 조성사업의 혜택이 상당부분 중산층에게 돌아갔음을 지적하며 사업 수혜층에 대한 문제를 제기한 바 있다 (World Bank, 1985:44). 이는 열악한 행정력 문제에서 기인한 것으로 판단된다. 입주자 모집 공고에 따르면, 입주자의 소득수준은 37,000~83,000원 수준이어야 했으나, 이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 약 60.9%가 이를 초과하는 소득수준을 보였기 때문이다(유면식, 1977). 결국, 입주자 모집 단계에서부터 설정한 소득 기준이 지켜지지 않은 것이다. 이는 기준을 지키지 않은 신청자의 잘못으로 볼 수도 있으나, 신청자의 소득수준을 제대로 확인하지 못한 혹은 아니 한 정부의 행정력 문제가 더욱 컸던 것으로 판단한다. 여타의 부지와 서비스 사업에서 근본적 문제로 제기되었던 열악한 행정력 문제가 우리나라에서도 발견되는 것이다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’의 혜택이 중산층으로 돌아간 것은 열악한 행정력에서 기인하였다고 판단된다.

그러나 만약 입주자 모두가 소득수준 기준에 따라 모집되었다면, 입주자의 지불가능성은 크게 악화되었으리라 판단된다. 임금상승률을 고려하더라도, 입주자 모집 공고에 따른 최저 소득수준 기준인 37,000원은 1978년 기준 64,957원에 불과하고, 이는 앞에서 계산한 지불가능성 확보를 위한 최저 소득수준 79,184원에 못 미치는 수준이기 때문이다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업이 지불가능성을 확보할 수 있었던 요인은 역설적으로 입주자 모집 요강이 지켜지지 않았음에 기인한 것이라 할 수 있다.

(3) 비용회수

앞서 표 4-4에서 언급한 바와 같이, 총 조성비용과 총 분양수익을 약 9억 원으로 일치시켜 가격을 책정하였기에, 필지조성 사업에 투입된 비용은 전액 회수하는 사업구조가 이미 전제되어 있었다. 세계은행 완공보고서에서도 중형과 대형 필지의 분양수익만 9억 790만 원에 이르러 사업지역 외부의 기반시설 설치비용까지 포함한 총 조성비용 9억 4,380만 원의 대부분을 충당할 수

있었다고 기록하고 있다(World Bank, 1985:36). 여기에 주택 건축까지 포함하여 이루어진 세계은행의 경제적 비용-편익 분석 결과에 의하면 ‘광주권 지역개발사업’ 중 주택단지 조성사업의 경제적 수익률은 광주지역 17%, 목포지역 25%, 여수지역 23%에 달해 매우 성공적인 사업으로 평가된 바 있다(World Bank, 1985:46-47, 63). 따라서 ‘광주권 지역개발사업’은 저소득층의 지불가능성과 공공의 비용회수라는 두 가지 목표를 동시에 달성한 사례로 평가할 수 있다.

3. 소결

‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업을 통해 확인하고자 한 첫 번째 연구 질문인 부지와 서비스 방식의 한국적 변용에 있어, 그 핵심적 특징은 세계은행의 부지와 서비스 방식에 한국 정부가 주도한 주택 건축이 결합되어 나타났음을 확인했다. 이로 인해 부지와 서비스 방식을 대표하는 특성이라 할 수 있는, 초기 투입비용 절감 목적으로 입주자의 노동력 등을 활용해 점진적으로 주택을 건축해 나가는 자조주택 원칙이 한국에서는 적용되지 못했고, 물리적 측면에서 완성주택으로 대체되었다. 이는 다른 개발도상국과 달리 혹한기인 겨울철을 나야 하는 한국의 기후적 요인이 크게 작용한 결과로, 추위를 막을 수 있는 완성주택의 공급은 한국 정부의 과제였다고 할 수 있다. 이에 따라 임서환(2002:57)과 같이 한국의 주택정책은 완성주택 공급 중심으로 이루어져 부지와 서비스 방식과 상이하다는 견해도 일견 이해할 수 있다. 부지와 서비스 방식의 핵심을 자조주택이라는 물리적 실체로 볼 경우, 자조주택이 없는 부지와 서비스 방식을 그대로 받아들이기 어렵다는 주장이기 때문이다.

‘광주권 지역개발사업’에서 완성주택이 자조주택을 대체할 수 있었던 핵심적 정책수단은 주택금융이었다. 경제적 측면에서 한국 정부가 독자적으로 제공한 주택금융은 자조주택 건축을 위한 입주자의 노동력을 대체하였다. 이처럼 자

조주택의 대안으로 도입된 주택금융은, 이미 1957년 경제조정관실(Office of the Economic Coordinator, OEC)의 제안으로 국내 도입이 추진된 바 있고,⁵⁰⁾ 1960년대 말 시민아파트 공급과정에서도 발견되는 특성(최막중·최봄이, 2017)으로, 한국 정부가 완성주택 공급을 중시함에 따라 이를 뒷받침할 수 있는 주택금융에 일찍이 관심을 두었던 것으로 판단된다. 이러한 점에서 세계은행이 1980년대에 이르러서야 비로소 주택금융 중심의 주택정책 전환을 도모한 것과 비교하면, 이보다 훨씬 이른 시기에 주택금융과 연계한 부지와 서비스 방식을 우리나라에서 추진했다는 사실은 국제적으로도 주목할 만하다.

두 번째 연구 질문인 부지와 서비스 방식의 한국적 변용이 저소득층 주거지원 목적을 달성했는지 여부는 세계은행이 제시한 저소득층의 지불가능성과 비용회수라는 부지와 서비스 사업의 두 가지 경제적 목표를 동시에 달성하였기에 긍정적으로 평가할 수 있다. 상충할 수 있는 지불가능성과 비용회수라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있도록 한 핵심 정책수단은 교차보조였다. 이를 통해 사업의 비용과 수익을 일치시켜 놓고, 필지 규모에 따라 분양가를 차등 적용함으로써 소형 필지를 염가에 공급할 수 있었기 때문이다. 이러한 사실은 공공재정이 충분하지 못할 때, 교차보조가 무허가 불량주거지 문제나 저소득층 주거문제 해소에 효과적인 도구가 될 수 있음을 보여준다. 한국에서는 이러한 교차보조의 전통이 오늘날까지 공공택지의 공급가격을 결정할 때 소규모 임대주택건설용지는 조성원가 이하, 분양주택건설용지는 감정평가액, 그리고 상업용지는 경쟁입찰가격으로 차등화하는 시책으로 이어지고 있다.⁵¹⁾ 그러나 한국에서 교차보조가 성공적으로 작동할 수 있었던 까닭은 소득증가로 인해 중·대형 필지에 대한 충분한 수요가 뒷받침되어 지가상승이 수반되었기 때문이라고도 볼 수 있기에, 개발도상국을 포함하여 국제적으로 교차보조의 역할을 성급하게 일반화, 보편화하는 해석에는 주의가 필요하다.

50) 동아일보(1957.5.12.).

51) 택지개발촉진법에 의한 택지개발업무처리지침 제22조 별표 3 등을 참조.

제5장 결론

제1절 연구결과 요약

1970년대 초반, UN은 개발도상국의 주택문제 해소방안으로 현지개량과 더불어 부지와 서비스 방식을 채택하였고, 이후 세계은행은 1972년 세네갈 사업을 시작으로, 1974년 8월까지 9개 사업을 세계 각지에서 동시 추진하며 부지와 서비스 방식의 국제적 확산을 주도하였다. 세계은행의 초기 9개 사업에는 우리나라도 포함되어 있었는데, 본 연구에서 사례로 선정한 ‘광주권 지역개발 사업’의 주택단지 조성사업이 그것이었다. 따라서 우리나라도 자조주택 및 부지와 서비스 방식의 직·간접적 영향 아래 있었으리라는 합리적 추정이 가능하다. 그러나 이에 관한 국내 학계의 관심은 극히 적어 관련 연구는 손에 꼽을 정도이고, 그나마 이를 언급한 연구조차 자조주택 및 부지와 서비스 사업이 국내에서 시행된 바 없다는 주장이었다. 바로 이와 같은 상반되는 두 가지 사실, 즉, 세계은행이 ‘광주권 지역개발사업’을 통해 한국에서 부지와 서비스 사업을 전개하였다는 사실과 한국의 주택정책은 부지와 서비스 방식과 다르게 전개되었다는 기존 연구결과 간의 괴리로부터 본 연구는 시작하였다. 부지와 서비스 방식의 국제적 확산에도 불구하고, 우리나라에서만은 그 존재감조차 찾기 어려운 상황이었다면, 1970년대 초 우리나라에서 유일하게 추진된 부지와 서비스 사업은 국제적 방식과 달리 어떤 특성이 변용되었거나, 혹은 또 다른 특성이 추가되었으리라는 추정으로부터 본 연구의 문제의식이 발로(發露)한 것이다. 이에 본 연구에서 설정한 연구 질문은 다음 세 가지로, 첫째, 부지

와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 무엇이고, 이와 같은 변용을 가능하게 한 정책수단은 무엇이었는지의 규명, 둘째, 변용된 부지와 서비스 방식이 저소득층 주거 지원이라는 본연의 목표를 달성했는지 여부와 이를 가능케 한 정책수단의 규명, 마지막으로 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 더불어 추진되었다는 ‘광주권 지역개발사업’의 또 다른 특징으로부터 기인한 특성의 규명이다.

먼저 첫 번째 연구 질문의 경우, 본 연구를 통해 확인된 한국적 변용의 핵심적 특징은 완성주택이 자조주택을 대체했다는 사실이다, 비록 입주자의 몫으로 잡공사 일부를 남겨놓아 비용절감을 도모했고, 이를 확장 가능한 코어주택(expandable core housing)이라 명명하였지만, 동일 시기 타 부지와 서비스 사업에 적용된 코어주택이 기둥과 지붕 등 최소한의 구조체만으로 이루어졌음을 고려하면, 우리나라의 그것은 사실상 완성주택으로 보아도 무방한 수준이었다. 이처럼 자조주택이 완성주택으로 대체된 것은 우리나라의 기후적 요인이 크게 작용한 결과라 할 수 있다. ‘광주권 지역개발사업’을 제외한 초기 부지와 서비스 사업은 모두 열대 혹은 아열대 국가에서 시행되어 단열이나 난방이 주택에 불필요하거나 부수적 성능에 불과하였다. 하지만, 우리나라는 겨울철 혹한기로 말미암아 단열과 난방이 주택에 요구되는 필수적 성능이었고, 이는 비전문가인 입주자가 자조적 노력으로 해소하기 어려운, 즉, 전문적 기술을 필요로 하는 성능이었다. 이외에도, ‘광주권 지역개발사업’에 앞서 시행된 시민아파트 건립사업에 자조주택의 특성을 반영하고자 한 오스왈드 내글러의 의견이 정치인에 의해 거부되었다는 사실, 그나마 반영된 최소한의 특성마저 와우아파트 붕괴 사건으로 인해 시민아파트 건립사업 자체가 중단되어 지속되지 못했다는 사실, 1950년대 자조주택 이론이 적극 반영되어 추진된 미아리 난민정착사업이 결과적으로 무허가 불량주택의 확대 재생산을 야기하였다는 사실 등도 우리나라에서 자조주택이 확산되지 못한 요인이었으리라 추정된다.

그런데, 자조주택이 완성주택으로 대체되었다는 사실은 필연적으로 사업비용 증가를 수반할 수밖에 없었고, 이에 따라, 세계은행이 주목한 부지와 서비스 사업의 경제적 특성인 비용절감이 어려워지게 되었다. 따라서 이를 상쇄시킬 수 있는 정책적 수단이 필요했는데, 이에 도입된 정책 기제가 주택금융이었다. 우리나라는 세계은행 차관 도입 이전부터 일찍이 주택금융에 관한 관심이 높았다. ‘광주권 지역개발사업’에 앞서 시행된 시민아파트나 광주대단지 조성사업에 이미 주택금융이 도입되어 있었고, 더욱 이전인 1950년대에도 ‘대지는 있으나 자금이 부족해 집을 짓지 못하는 가구에게 보건사회부에서 자재를 무상으로 배부하고, 주택은행에서 자금을 저리로 융자’하여 주택건설을 지원하기도 하였다.⁵²⁾ 비록 융자조건 등에 어려움이 있어 서민층의 접근이 쉽지 않았다는 문제점⁵³⁾은 제기되었지만, 주택금융의 연원만은 이미 1950년대부터 형성되어 있었던 것이다. 이에 1970년대 추진된 ‘광주권 지역개발사업’에 주택금융이 무리없이 적용될 수 있었고, 이는 부지와 서비스 사업의 한국적 변용을 가능케 한 기저(基底)로 작용할 수 있었다. 이에 자조주택이 완성주택으로 대체된 것이 한국적 변용 특성이라면, 이를 가능케 한 요인은 주택금융이라 할 수 있다.

두 번째 연구 질문인 변용된 한국의 부지와 서비스 사업이 사업 본연의 목적, 즉 저소득층의 주거문제 해소에 기여했는지 여부는 세계은행의 사업목표 두 가지(지불가능성, 비용회수)의 달성 여부를 통해 확인하였다. 상충할 여지가 큰 두 목표를 동시에 달성할 수 있게 한 정책수단은 교차보조였다. ‘광주권 지역개발사업’은 저소득층을 위한 소형 필지를 조성원가보다 저렴하게 분양하되, 이로 인해 발생하는 손실은 중대형 필지 및 상업용지를 조성원가 이상의 가격으로 분양하여 보전(補填)하는 방식을 도입함으로써 저소득층의 지불가능성과 공공의 비용회수를 동시에 달성하였다. 그러나 교차보조가 우리나라

52) 동아일보(1960.1.16.).

53) 동아일보(1957.4.2.; 1959.5.3.).

라에서 안정적으로 기능할 수 있었던 배경에는 지속적 소득증가로 중대형 필지에 대한 충분한 수요가 있었고, 이에 따라 지가상승이 수반한 결과라 볼 수 있기에 이를 모든 개발도상국에 적용할 수 있는 일반 해로 받아들이기에는 무리가 있다. 또한, 준공 전 입주자 선정 단계에서 입주자의 소득수준에 대한 면밀한 조사를 시행하지 못한 우리 정부의 행정력 부재는 저소득층이 아닌 중산층이 주택단지 조성사업으로 인한 혜택을 받게 하였기에, 이를 지적한 세계은행의 평가도 유념할 필요가 있다.

마지막으로, 세 번째 연구 질문인 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진됨에 따른 특성은 입주민의 고용문제 해결방안을 제시했다는 사실에 있다. 여타의 부지와 서비스 사업들은 대부분 비용절감 목적으로 지가가 저렴한 교외에 이주 정착지를 마련하였는데, 이는 도심에서 일용직 노동 등을 통해 소득을 확보하던 입주민의 고용문제를 야기하였다. 이와 같은 문제점에 대하여 ‘광주권 지역개발사업’은 입주민의 구조적 고용기반을 주택단지와 함께 조성하는 방법을 도입하여 극복하고자 한 것이다. 그러나 주택단지 조성사업과 어항 및 수산센터 건립사업이 병행 추진된 여수를 대상으로 그 효과를 분석한 결과, 사업 초기 두 사업 간의 상호 연관성은 높지 않았던 것으로 나타났다. 이는 다음 두 가지 요인에서 기인한 것으로 판단된다. 첫째로 규모의 불일치이다. 준공 결과와 비교했을 때 최초 건설부 계획은 어항은 더 작은 규모였고, 주택단지는 더 큰 규모였다. 그러나 세계은행 계획에 따라 어항은 대폭 확대되었고, 주택단지는 축소되었다. 개별 사업 중 가장 많은 예산이 투입될 정도로 ‘광주권 지역개발사업’의 대표 사업으로 부상한 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업에 반하여, 여기서 근무할 이들을 위한 배후 주택지의 주택공급은 2,100호에서 543호로 오히려 축소된 것이다. 따라서 계획수립 과정에서 세부 사업 간 조율이 원활하게 이루어지지 못한 결과, 규모의 불일치가 발생하였고, 이로 인해 어항 및 수산센터와 주택단지의 상호 연관성이 크지 못했던 것으로 판단된다. 둘째로, 시기의 불일치이다. 주택단지 입주자는 1977

년 이전에 선정되었으나, 어항 준공으로 인해 어업 종사자 수가 대폭 증가한 시기는 1981년이였다. 두 시점이 크게 어긋남에 따라, 어항 준공 이전, 기존 여수항으로부터 원거리에 위치한 국동 지역에 어업 종사자가 굳이 주택을 마련할 이유는 없었다. 따라서 두 시설 간의 낮은 상호 연관성은 규모의 차이와 준공 시점의 차이에서 기인하였다고 볼 수 있다.

이와 같은 주택단지 조성사업과의 낮은 상호 연관성 외에도 열악한 행정력 등의 문제로 인해, 여수 국동 어항 및 수산센터 건립사업은 여러 어려움에 직면하게 되었지만, 사업은 지속 추진되었고, 후속 사업을 통해 문제점 개선 및 시설확대가 이루어질 수 있었다. 그 결과, 여수 지역의 수산업 종사자와 어획량은 크게 증가하였고, 국동 어항도 국가 어항으로 지정될 정도로 국내 수산업의 허브로 성장하게 되었다. 현재의 여수가 수산업 중심도시로 성장할 수 있었던 배경에 국동 어항 및 수산센터 건립사업이 있었던 것이다. 따라서 비록 사업 초기 발생한 몇몇 문제에도 불구하고, 주택단지 조성사업과 지역개발 사업을 병행 추진한 ‘광주권 지역개발사업’의 특성은 입주민에게 구조적 고용기반을 제공하였다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

제2절 연구의 의의와 한계

1. 연구의 의의

본 연구는 ‘광주권 지역개발사업’의 변용 특성이 지니는 함의에서 그 의의를 찾을 수 있는데, 이는 우리나라가 세계은행 주택정책의 테스트 베드(test bed)였다는 사실의 확인으로 귀착된다. 이에 제2절에서는 ‘광주권 지역개발사업’이 지니는 두 가지 특성, 즉, 주택단지 조성사업으로서의 특성과 지역개발사업으로서의 특성으로 구분하여 본 연구의 의의를 기술하고자 한다.

먼저, ‘광주권 지역개발사업’ 중 주택단지 조성사업 분석을 통해 확인한 부지와 서비스 사업의 한국적 변용 특성은 자조주택이 완성주택으로 대체되었다는 사실에 있는데, 이는 주택금융의 도입을 통해 가능하였다. 즉, 세계은행에 의한 토지금융과는 별개로, 한국 정부에 의한 주택금융이 입주자에게 추가 제공됨으로써 주택 건축과 결합된 부지와 서비스 방식의 한국적 변용이 가능해진 것이다. 이와 같은 주택금융에 대하여 세계은행이 개발도상국 주택문제 해소방안으로 관심을 갖기 시작한 것은 1980년대에 이르러서이다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’에 도입된 주택금융은 타 부지와 서비스 사업과 비교했을 때, 매우 이른 시기에 시험적으로 도입된 조치라 할 수 있다. 한편, 자조주택이 완성주택으로 대체됨에 따라, 비용상승과 저소득층의 지불가능성 악화라는 새로운 문제가 대두되었는데, 이를 극복하기 위해 ‘광주권 지역개발사업’에 도입된 핵심적 정책 기제는 교차보조였다. 저소득층 대상의 소형 필지는 조성원가 이하로, 중·대형 필지 및 상업용 필지는 조성원가 이상으로 분양함으로써 비용회수와 저소득층의 지불가능성을 동시에 확보하는 방안인 교차보조는 ‘광주권 지역개발사업’에서 효과적으로 작동함으로써 소형 필지 입주자의 경제적 부담 해소에 일조하였다. 교차보조 역시, 1984년까지 인도와 인도네시아 외에

는 도입한 국가가 없는 정책수단이였다(Mayo and Gross, 1987).⁵⁴⁾ 따라서 ‘광주권 지역개발사업’에 도입된 주택금융과 교차보조는 당시 기준으로 매우 선진적 조치를 선형적으로 시도한 것으로 평가할 수 있다. 또한, 1980년대 세계은행의 주택정책이 부지와 서비스 방식에서 주택금융 중심으로 전환되었음을 고려하면, ‘광주권 지역개발사업’은 차후 세계은행의 정책 기조 전환에 큰 영향을 미쳤으리라 판단되며, 이와 같은 함의를 확인하였음에 본 연구의 의의가 있다.

본 연구의 두 번째 의의는 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 더불어 추진되었다는 사실에서 찾을 수 있다. ‘광주권 지역개발사업’은 세계은행이 차관을 제공한 최초의 지역개발사업이었는데, 이로 인해, 하위 사업 간 연계 및 계획적 대응이 가능해졌다는 특성이 있다. 일례로, ‘광주권 지역개발사업’은 여수 국동 어항 및 수산센터와 주택단지를 인접 배치함으로써 어항 및 수산센터의 노동력 확보문제와 주택단지 입주자의 고용문제를 동시에 해소하는 사업 간 연계를 도모할 수 있었다. 비록 열악한 행정력 문제 등으로 인해 사업 초기 두 시설 간 상호 연관성은 높지 않았던 것으로 확인되었지만, 국동 어항 및 수산센터는 추가 사업을 통해 지적된 문제점을 하나둘 해소해나갔고, 마침내 1980년대 초반 이후에는 어업인구와 어획량을 크게 증가시키며 여수를 수산업 중심도시로 견인하였다. 이후에도 시설개선 목적의 추가사업이 지속 추진되었고, 그 결과, 2000년대 이후에는 대표적인 국가 어항으로 성장하기에 이르렀다. 즉, 국동 지역뿐만 아니라 여수 전역에 걸쳐 구조적 고용기반으로서 어항 및 수산센터가 기능할 수 있게 된 것이다. 국동 주택단지 조성사업도 어항 및 수산센터의 규모에 비해 과소 개발됨으로 인해 이의 배후 주거지로 기능하기에는 크게 부족했지만, 이후 국동 지역의 주택지 개발의 시발점이 되

54) 1972~84년간 세계은행이 지원한 68개의 부지와 서비스 사업 중 교차보조를 도입한 국가는 인도와 인도네시아뿐이라 알려졌으나, 본 연구를 통해 우리나라에서도 적용되었음을 확인하였음.

었다는 사실에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이처럼 별도의 두 사업이 상호 보완성을 지니도록 한 ‘광주권 지역개발사업’의 특성은 같은 시기 추진된 타 부지와 서비스 사업에서 찾아보기 힘든 특성이었다. 타 사업들은 개별 사업으로 추진(project by project approach)되어 주택정책이나 타 사업에 대한 영향력이 크지 못했기 때문이다. 1990년대 이후, 세계은행의 주택정책이 주택과 관련된 모든 부문을 종합적으로 개발하는 방향으로 전개되었음을 고려하면, 초기 부지와 서비스 사업을 주택단지 조성이라는 단일 목적의 사업이 아닌 지역개발 목적의 종합사업으로 추진한 ‘광주권 지역개발사업’ 사례는 매우 혁신적인 시도를 감행한 사업이라 평가할 수 있고, 이를 확인하였음에 본 연구의 두 번째 의의가 있다.

그런데, 앞에서 언급한 ‘광주권 지역개발사업’을 통해 확인된 두 가지 특성은 사실상 우연의 소산이라 할 수 있다. 주택금융과 교차보조는 완성주택 공급을 사업에 포함시키고자 차관협정 체결 이후에도 이를 지속 주장해 끝내 관철시킨 한국 정부의 계획에서 연유(緣由)하였고, 여항 및 수산센터 건립사업을 주택단지 조성사업과 병행 추진한 것도, 해당 사업을 지역개발사업으로 추진한 ‘제1차 국토종합개발계획’에서 시작하였지만, 한국 정부에게 있어 부지와 서비스 방식에 대한 고려는 전혀 없었다. 반면, 당시 세계은행은 부지와 서비스 방식의 국제적 확산에 역량을 집중하고 있었지만, 지역개발사업에 대한 계획적 대응태세는 크게 미흡한 상태였다. 따라서 지역개발사업을 추진한 한국 정부와 부지와 서비스 사업을 추진한 세계은행이 낙후지역개발이라는 공통의 관심사를 계기로 두 사업을 병합시켰고, 바로 이 부분에서 ‘광주권 지역개발사업’의 특성은 시작되었다고 볼 수 있다. 이에 ‘광주권 지역개발사업’이 갖는 독특한 한국적 특성의 기원을 확인하였음에 본 연구의 세 번째 의의를 찾을 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계

본 연구의 한계를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 충분한 자료를 확보하지 못함에 따른 한계이다. 특히 한국 정부와 세계은행 간의 차관협정 체결 이후, 완성주택 공급을 사업에 포함시키고자 한 우리 정부와 부지와 서비스 사업으로 주택단지 조성사업을 추진하고자 한 세계은행 간의 의견 조율과정을 보다 상세히 기술한 자료를 확보하였다면, 본 연구의 의의에서 밝힌 한국적 변용 특성의 배경을 더욱 명확히 밝힐 수 있었을 것이다. 이외에도, 여수 국동 어항 및 수산센터 건립 이후, 신규 조성된 주택단지의 어업 종사자 수 변화 자료, 주택단지 준공 후 실 입주자의 인구·사회학적 특성이 반영된 자료 등을 확보하지 못한 점도 본 연구의 한계로 작용하였다. 또한, 우리나라의 자조주택 적용이 제한적일 수밖에 없었던 이유를 기후적 요인 외에는 정황 근거를 토대로 추정할 수밖에 없었는데, 이와 관련된 자료를 확인하지 못한 점도 본 연구의 한계라 할 수 있다.

둘째, ‘광주권 지역개발사업’이 타 부지와 서비스 사업과 구별되는 또 다른 특성을 충분히 고려하지 못하였다는 사실과 그로 인한 한계이다. 일반적 의미의 부지와 서비스 사업은 대도시의 무허가 불량주택 철거민을 교외의 이주 정착지로 이주시키는 방안이었다. 반면, ‘광주권 지역개발사업’은 상대적으로 인구문제가 심각하지 않은 지역에 양호한 주택단지와 구조적 고용기반을 함께 조성한 사업이었다. 지방 이출인구 최소화를 통한 대도시 유입인구 최소화를 도모한 사업이라 할 수 있다. 이처럼 ‘광주권 지역개발사업’은 타 부지와 서비스 사업과 구별되는 특성이 계획단계에서부터 내재해 있었으나, 본 연구에서는 이와 같은 차이를 충분히 반영하지 못하였다.

마지막으로, 본 연구는 ‘광주권 지역개발사업’의 주택단지 조성사업이 세계은행이 설정한 두 가지 사업목표를 달성하였기에, 성공적 사업이었다는 결론을 도출하였다. 그러나 지불가능성과 비용회수라는 세계은행이 설정한 두 개

의 사업목표가 달성되었음에도, 부지와 서비스 방식은 ‘광주권 지역개발사업’ 이후 더는 우리나라에서 반복 추진되지 못하였다. 물론, 타 개발도상국에서 추진된 부지와 서비스 사업에 우리나라 사례가 영향을 미쳤으리라는 추정은 가능하나, 최소한 국내에서 더 이상의 부지와 서비스 사업은 추진되지 않았다. 따라서 ‘광주권 지역개발사업’ 이후, 부지와 서비스 사업이 한국에서 추진되지 않은 이유에 대한 규명이 필요하나 본 연구에서는 이를 밝히지 못했다. 추가 자료 발굴을 통한 관련 후속연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

- 참 고 문 헌 -

- 국내 문헌 -

강성호(2010), “식민주의와 탈식민화: 식민주의 이후의 식민성 - 미국의 세계전략과 푸에르토리코”, 「서양사론」, 106:61-87.

건설부(1970a), 「국토종합개발계획 제1차 시안 요약」, 서울.

_____ (1970b), 「국토종합개발계획 제2차 시안 요약」, 서울.

_____ (1972), 「IBRD 차관사업 신청을 위한 광주권 4개도시에 대한 Projects 조사연구」, 서울.

건설부 이리지방국토관리청(1985), 「광주권지역개발사업 완공보고서」, 이리.

김수현(1996), 「한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

김태오·최막중(2016), “한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로”, 「국토계획」, 51(6):23-38.

_____ (2017), “부지와 서비스, 자조주택의 한국적 변용: 세계은행의

광주권 지역개발사업을 중심으로”, 「국토계획」, 52(4):253-267.

대한국토·도시계획학회(2009), 「이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년」, 서울: 보성각.

대한민국 정부(1971), 「국토종합개발계획 1972-1981」, 서울.

대한주택공사(1979), 「대한주택공사 20년사」, 서울.

마이클 데이비스(2007), 「슬럼, 지구를 뒤덮다: 신자유주의 이후 세계 도시의 빈곤화」, 김정아 역, 파주: 돌베개.

박병기(1985), “여수여항건설사업의 지역개발효과 분석”, 「전남대학교 지역개발연구」, 17(1):109-137.

신남수(1985), “주택단지 건설사업의 지역개발효과분석에 관한 연구”, 「지역개발연구」, 17(1):39-83.

_____(1991), “저소득층을 위한 주택개발의 위치에 따른 만족요인의 변화”, 「대한건축학회 논문집」, 7(1):11-17.

서울특별시(1967), 「불량건물정리계획」, 서울.

손정목(2003a), “서울의 무허가 건물과 와우아파트 사건”, 「도시문제」, 38(415):89-103.

_____(2003b), “광주대단지 사건”, 「도시문제」, 38(420):89-109.

- 여수시(1976), 「제16회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1977), 「제17회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1978), 「제18회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1979a), 「여수 국동 어항 단지 시설」, 여수.
- _____(1979b), 「국동 어항 가공단지 수산물처리 가공시설 조성계획」, 여수.
- _____(1980), 「제20회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1982), 「제22회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1983), 「제23회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1985), 「제25회 여수 통계 연보」, 여수.
- _____(1986), 「여수 국동어항 개발사업 추진 건의」, 여수.
- 유면식(1977), “세계은행차관주택 당첨자들의 입주전 실태분석”, 「전남대학교 경영논총」, 2:173-241.
- 유영국(1992a), 「저소득층주거계획의 정보획득방법에 관한 연구」, 전남대학교 대학원 박사학위 논문.

_____(1992b), “주택단지의 시계열적 변화특성에 관한 연구: 주월동 IBRD 차관 주택단지를 중심으로”, 「광주직할시 시정연구」, 6:157-182.

유영국·임영배(1991), “단위주택의 주거변경에 관한 분석적 연구: 광주시 IBRD 차관 주택단지 단위주택을 중심으로”, 「대한건축학회 논문집」, 7(5):99-105.

이영빈(1959), “자조주택건설을 위한 조합활동에 관한 소고”, 「주택」, 1:25-27.

이주영(2015), “한국의 제1차 국토종합개발계획 수립을 통해서 본 발전국가론 계획 합리성 비판”, 「공간과 사회」, 25(3):11-53.

임서환(2002), 「주택정책 반세기」, 서울: 대한주택공사.

전남대학교 지역개발연구소(1985), 「광주권지역개발사업평가에 관한 연구」, 이리: 건설부 이리지방국토관리청.

전라남도(1969), 「전라남도 건설 종합계획조사 보고서」, 광주.

조재욱(1985), “광주권 지역개발사업의 사업내용과 효과에 관한 연구”, 「전남대학교 지역개발연구」, 17(1):1-38.

최막중·최봄이(2017), “시민아파트의 재조명: 자조주택의 수직적 집적을 통한 현지정착형 부지와 서비스”, 「국토계획」, 52(2):35-48.

피터 홀(2009), 「내일의 도시」, 임창호·안건혁 역, 파주: 도서출판 한울.

하성규(2010), 「주택정책론 (제4 전정 증보판)」, 서울: 박영사.

한국어촌어항협회(2005), “이달의 어항(25) 여수 국동항”, 「어촌어항어장소식」, 215:7.

한국행정조사연구소(1974), 「한국행정사례집」, 서울: 법문사.

홍성철(1968), “미국도시계획가 Oswald Nagler”, 「국토계획」, 3(2):107-110.

황윤희(2018), “1950년대 후반 서울시 난민정착사업: 미아리 정착사업을 중심으로” 「6.25전쟁과 1950년대 서울의 사회변동」, 서울역사편찬원, 서울.

- 일간지 -

경향신문(1981.3.28.), “내달 4도시서 아파트 분양”.

동아일보(1957.4.2.), “본말전도한 서민주택”.

_____ (1957.5.12.), “주택건설 용자의 자격 등”.

_____ (1959.5.3.), “왜 서민층의 환영못받나 주택자금융자의 실태”.

_____ (1960.1.16.), “10월까지 자조주택 4천호 완성”.

_____ (1963.8.9.), “합리적 국토건설, 광역도시계획”.

_____ (1967.12.13.), “대국토건설계획 백지화 새 국토권역화계획 마련”.

_____ (2012.7.21.), “한국인들이 개, 돼지냐? 4평 원룸서 살라니”.

매일경제(1967.5.16.), “국제차관에 역점”.

_____ (1967.6.26.), “대국토건설계획성안 건설부, 최종안각의에 부의”.

_____ (1979.1.11.), “기획원, 올 임금인상폭 20% 내로”.

_____ (1980.2.25.), “여수 국동항에 국내 최대 수산 가공단지”.

_____ (1980.8.26.), “경영자협 조사 올 상반기 임금상승률 21.5%”.

- 외국 문헌 -

Abrams, C.(1964), *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, Cambridge: MIT Press.

Agency for International Development(1977), *A Case Study of the Korean Housing Investment Guaranty Program 1971-1977*, Washington, D.C.

- Alacevich, M.(2009), “The World Bank’s Early Reflections on Development: A Development Institution or a Bank?”, *Review of Political Economy*, 21(2):227-244.
- Altmann, J.(1982), “Self-help Housing in Urban Squatter Settlements”, *Habitat International*, 6(4):417-424.
- Bamberger, M., González-Polio, E. and Sae-Hau, U.(1982a), *Evaluation of Sites and Services Projects: The Evidence from El Salvador*, Washington, D.C.: World Bank.
- Bamberger, M., Sanyal, B. and Valverde, N.(1982b), *Evaluation of Sites and Services Projects: The Experience from Lusaka, Zambia*, Washington, D.C.: World Bank.
- Blair, T. L.(1983), “World Bank Urban Lending: End of an Era?”, *Cities*, 1(2):139-145.
- Bredenoord, J. and Van Lindert, P.(2010), “Pro-Poor Housing Policies: Rethinking the Potential of Assisted Self-help Housing”, *Habitat International*, 34(3):278-287.
- Bromley, R.(2003), “Peru 1957-1977: How Time and Place Influenced John Turner’s Ideas on Housing Policy”, *Habitat International*, 27(2):271-292.

- Buckley, R.(1999), “Housing Finance in Developing Countries: A Review of the World Bank’s Experience” in *Housing and Finance in Developing Countries*, edited by Datta, K. and Jones, G. A., New York: Routledge.
- Chavez R., Vilorio, J. and Zipperer, M.(2000), *Interview of John F. C. Turner*, Washington, D.C.: World Bank, Sep. 10th, 2000, <http://siteresources.worldbank.org/INTUSU/Resources/turner-tacit.pdf>, Aug. 20th, 2018.
- Crane, J. L.(1944), “Worker’s Housing in Puerto Rico”, *International Labour Review*, 49(6):608-629.
- Crane, J. L. and McCabe R. E.(1950), “Programmes in Aid of Family Housebuilding “Aided Self-help Housing””, *International Labour Review*, 61(4):367-384.
- Fichter, R., and Turner, J. F. C.(1972), “The Meaning of Autonomy” in *Freedom to Build*, edited by Turner, J. F. C. and Fichter, R., New York: The Macmillan Company.
- Gyger, H. E.(2013), *The Informal as a Project: Self-help Housing in Peru, 1954-1986*. Ph.D. Dissertation, Columbia University.
- Harms, H.(1982), “Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing” in *Self-Help Housing A Critique*, edited by Ward, P., London: Mansell Publishing

Limited.

Harris, R.(1998), "The Silence of the Experts: "Aided Self-help Housing", 1939-1954", *Habitat International*, 22(2):165-189.

_____ (1999), "Slipping through the Cracks: The Origins of Aided Self-help Housing, 1918-53", *Housing Studies*, 14(3):281-309.

_____ (2003), "A Double Irony: the Originality and Influence of John F.C. Turner", *Habitat International*, 27:245-269.

Harris, R. and Giles, C.(2003), "A Mixed Message: the Agents and Forms of International Housing Policy, 1945-1973", *Habitat International*, 27:167-191.

International Bank for Reconstruction and Development(1950), *The Basis of a Development Program for Columbia*, Washington, D.C.

International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association(1974a), *Jamaica Appraisal of a Sites and Services Project*, Washington, D.C.: IBRD & IDA.

_____ (1 9 7 4 b) ,

Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea,
Washington, D.C.

Jung, S.(2014), “Oswald Nagler, HURPI, and the Formation of Urban Planning and Design in South Korea: The South Seoul Plan by HURPI and the Mok-dong Plan”, *Journal of Urban History* 40(3):585-605.

Keare, D. H. and Parris, S.(1982), *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor: Principal Findings*, Washington, D.C.: World Bank.

Laquian, A. A.(1976), “Whither Site and Services?”, *Science* 192(4243):950-955.

Mangin, W. P. and Turner, J. F. C.(1969), “Benavides and the Barriada Movement” in *Shelter and Society*, edited by Oliver, P., 127-136. London: Design Yearbook Ltd.

Marris, P. H.(1981), “The Meaning of Slums and Patterns of Change” in *The Residential Circumstances of the Urban Poor in Developing Countries*, edited by United Nations Centre for Human Settlements, 62-81. New York: Preager.

Mayo, S. K.(1991), “Housing Policy and Housing Research: the View from the World Bank”, *Housing Finance International*, 6(2):9-16.

Mayo, S. K. and Gross D. J.(1987), "Sites and Services - And Subsidies: The Economics of Low-Cost Housing in Developing Countries", *The World Bank Economic Review*, 1(2):301-335.

Nientied, P. and Van der Linden, J.(1988), "The 'New' Policy Approach to Housing: a Review of the Literature", *Public Administration and Development*, 8:233-240.

Payne, G. K.(1977), *Urban Housing in the Third World*, London: Leonard Hill.

Peattie, L. R.(1982), "Some Second Thoughts on Sites-and-Services", *Habitat International*, 6(1/2):131-139.

Pugh, C.(1991), "Housing Policies and the Role of the World Bank", *Habitat International*, 15(1/2):275-298.

_____(1994), "Housing Policy Development in Developing Countries: The World Bank and Internationalization, 1972-93", *Cities*, 11(3):159-180.

_____(1997), "The Changing Roles of Self-help in Housing and Urban Policies, 1950-1996: Experience in Developing Countries", *Third World Planning Review*, 19(1):91-109.

_____(2001), "The Theory and Practice of Housing Sector

Development for Developing Countries, 1950-99”, *Housing Studies*, 16(4):399-423.

Ramsamy, E.(2006), *The World Bank and Urban Development: From Projects to Policy*, London: Routledge.

Renaud, B.(1999), “The Financing of Social Housing in Integrating Financial Markets: A View from Developing Countries”, *Urban Studies*, 36(4):755-773.

Republic of Korea and International Bank for Reconstruction and Development(1975), *Loan Agreement(Secondary Cities Regional Project)*, Republic of Korea and International Bank for Reconstruction and Development.

Rodell, M. J. and Skinner, R. J.(1983), *People, Poverty and Shelter*, London: Methuen.

Turner, J. F. C.(1963), “Dwelling Resources in South America”, *Architectural Design*, 33:360-393.

_____(1965), “Lima’s Barridas and Corralones: Suburbs versus Slums”, *Ekistics*, 19:152-155.

_____(1967), “Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries”, *Journal of the American Institute of Planners*, 33(3):167-181.

_____(1968), “The Squatter Settlement: An Architecture that Works”, *Architectural Design*, 38:355-360.

_____(1972a), “The Reeducation of a Professional” in *Freedom to Build*, edited by Turner, J. F. C. and Fichter, R., New York: The Macmillan Company.

_____(1972b), “Housing as a Verb” in *Freedom to Build*, edited by Turner, J. F. C. and Fichter, R., New York: The Macmillan Company.

_____(1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, London: Marion Boyars Publishers Ltd., New York: Pantheon Books.

U.N. Habitat(2003), *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

United Nations(1964), *Manual on Self-help Housing*, New York: United Nations.

_____(1971), *Improvement of Slums and Squatter Settlements*, New York: United Nations.

Van der Linden, J.(1986), *The Sites and Services Approach*

Renewed, Aldershot: Gower Publishing Company.

Van Waeyenberge, E.(2018), “Crisis? What Crisis? A Critical Appraisal of World Bank Housing Policy in the Wake of the Global Financial Crisis”, *Environment and Planning A Economy and Space*, 50(2):288-309.

World Bank(1974), *Site and Services Projects Survey Analysis of Urbanization Standards and On-Site Infrastructure*, Washington, D.C.

_____ (1983a), *Project Completion Report Senegal Sites and Services Project*, Washington, D.C.

_____ (1983b), *Project Performance Audit Report Indonesia Jakarta Urban Development Project*, Washington, D.C.

_____ (1983c), *Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development, 1972-1982*, Washington, D.C.

_____ (1984), *Project Completion Report Jamaica Small Scale Enterprise Development*, Washington, D.C.

_____ (1985), *Project Performance Audit Report: Korea Secondary Cities Regional Project (Loan 1070-KO)*, Washington, D.C.: World Bank.

- _____(1987), *Project Completion Report El Salvador Urban I & II Projects*, Washington, D.C.
- _____(1991a), *Project Completion Report Kingdom of Morocco First Housing Loan to Credit Crédit Immobilier et H telier (CIH) (Loan 2245-MOR)*, Washington, D.C.
- _____(1991b), *Project Completion Report Mexico Low Income Housing Project (Loan 2612-ME)*, Washington, D.C.
- _____(1991c), *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington, D.C.
- _____(1993a), *Project Completion Report Korea Housing Finance Sector Project (Loan 2853-KO)*, Washington, D.C.
- _____(1993b), *Housing: Enabling Markets to Work with Technical Supplements*, Washington, D.C.
- _____(1994), *Twenty Years of Lending for Urban Development 1972-92 An OED Review*, Washington, D.C.
- _____(1999), *Implementation Completion Report The United Mexican States Housing Market Development Project (Loan 3497-ME)*, Washington, D.C.
- _____(2006), *Thirty Years of World Bank Shelter Lending:*

What have We Learned?, Washington, D.C.

- 웹사이트 -

미국 국회 도서관(Library of Congress) 홈페이지

<https://www.loc.gov/resource/fsac.1a34070/>

세계은행 홈페이지 Interview of John F. C. Turner

<http://siteresources.worldbank.org/INTUSU/Resources/turner-tacit.pdf>

세계은행 홈페이지 Projects & Operations

<http://projects.worldbank.org/>

커뮤니티 플래닝 홈페이지 John F. C. Turner Archive

<http://communityplanning.net/JohnFCTurnerArchive/index.php>

Abstract

Characteristics of the Sites and Services Scheme Combined with the Regional Development Project

- Focusing on the Secondary Cities Regional Project in Korea -

Kim, Tae Oh

Interdisciplinary Program in Urban Design
Graduate School of Seoul National University

In 1970, the United Nations decided to expand the sites and services project along with *in situ* upgrading, to support addressing housing problems in developing countries. Since then, the World Bank has led this effort by promoting the early sites and services projects internationally, including the Secondary Cities Regional Project in Korea, selected as the case study in this study. Thus, one can assume that Korea was also directly or indirectly affected by the sites and services schemes. However, owing to a lack of interest within Korea's academic community, there are few related studies, and even these contend that self-help housing and sites and services projects have never been implemented in Korea. What directly triggered this study was the discrepancy between existing research results, two conflicting facts, namely, that the World Bank has implemented sites

and services project in Korea through the Secondary Cities Regional Project, and that Korea's housing policy developed quite differently from the sites and services scheme. The reason for this is that the critical approach in this research is manifest in the assumption that, if the sites and services scheme was close to non-existent in Korea despite international proliferation, then those that were uniquely promoted in Korea must have either been transformed from the international approach or had additional features. The research questions established in this study are as follows: First, what are the key features of the Korean way of transformation of sites and services schemes, and what policy measures have made this change possible? Second, have the transformed sites and services schemes in Korea achieved the original objective of supporting low-income housing units, and what policy measures have made this possible? Third, how can one identify the characteristics attributed to the different features of the Secondary Cities Regional Project where the sites and services projects are promoted alongside the regional development project?

Regarding the first research question, the key feature of the Korean way of housing transformation identified through this study is that the completed housing replaced self-help housing. Part of the construction work was left for the residents to complete as a way to reduce costs and was called expandable housing projects, a type of self-help housing. However, given that the expandable housing in other sites and services projects was made up of only minimal structures such as pillars and roofs, the housing projects of Korea were virtually complete. The replacement of self-help housing with completed housing may be due to Korea's climate. Apart from the Secondary Cities Regional Project in Korea, the initial sites and services projects were implemented in tropical or subtropical countries, where insulation or heating

was unnecessary or incidental to the home; insulation and heating in Korea's homes were essential because of the cold winter weather. However, these are features that are difficult to furnish by mobilizing the voluntary effort of ordinary residents; thus, they require professional skills. Additionally, the following facts are presumed to be reasons why self-help housing was not widespread in Korea: (1) the Korean government rejected the opinion of Oswald Nagler, the urban planning adviser to the Housing, Urban and Regional Planning Institute (HURPI), which tried to apply the features of self-help housing to construction projects of Civic apartments implemented prior to the Secondary Cities Regional Project in Korea; (2) the few features of self-help housing that were applied did not last due to suspension of the project itself from the collapse of the Wawoo Civic Apartment; (3) the Miari Assimilation Project, which actively embraced the theory of self-help housing and was promoted under U.S. aid in the 1950s, ultimately resulted in the expansion and reproduction of unauthorized faulty housing projects.

The Korean way of transformation in which completed housing replaced self-help housing was inevitably accompanied by an increase in construction costs. Accordingly, the World Bank and the Korean government needed a policy instrument as an offset measure, and the resulting policy mechanism was housing finance. Korea showed an early interest in housing finance even before the introduction of loans by the World Bank. Housing finance had already been introduced into the Civic Apartment and the Gwangju Mega Housing Complex that were implemented before the Secondary Cities Regional Project. Dating even further back into the 1950s, the government provided free building materials and financing through low-cost loans to households prevented from building by lack of funds, despite owning land.

While this scheme was not easy for low-income households to access, at least the concept of housing finance had already been in place since the 1950s. Housing finance was seamlessly applied to the Secondary Cities Regional Project in Korea, which was promoted in the 1970s, and this served as the basis for enabling the Korean approach to transforming sites and services projects. Therefore, if the replacement of self-help housing by completed housing is a characteristic of the transformed sites and services schemes in Korea, then housing financing is the key factor that made it possible.

The second research question was whether the sites and services project that was transformed achieved its original purpose of resolving housing problems for low-income households; this was confirmed by considering whether the two goals of the World Bank, affordability and cost recovery, were met. Cross-subsidies were the policy instrument that enabled the simultaneous achievement of two goals that were highly likely to be mutually conflicting. While the Secondary Cities Regional Project in Korea sold small lots for low-income households below the cost of construction, it achieved both the feasibility of payment for low-income households and the recovery of public costs by introducing a scheme in which the incurred losses were covered through the sale (above the cost of construction) of medium- and large-sized lots and commercial land lots. However, cross-subsidies functioned well in Korea because of the abundant demand for medium- and large-sized lots from continuous income growth, which could have resulted in a rise in land value. Consequently, it is not possible to accept this as a solution that could be generalized and applied to all developing countries. The World Bank's assessment of this oversight needs to be kept in mind, because of the poor administration of the Korean

government, which failed to carry out a thorough examination of the residents' income level while selecting tenants before completing construction. This allowed the middle class, not the low-income class, to benefit from the housing development projects.

Finally, the third research question relating to the sites and services projects promoted in parallel with regional development projects can be found in that these projects also sought to solve the employment problems of the projects' residents. Most other sites and services projects have developed sites in suburbs and outskirts where land prices were low, which caused problems for the residents who mostly commuted to work in city centers. Such problems are what the Secondary Cities Regional Project sought to resolve by creating a permanent employment base for residents while creating a housing complex. However, the correlation between two projects, construction of housing complex and fishery harbor complex, was low at the beginning stage. This is attributed to two factors. First, it was a discrepancy in scale. In 1972, the Ministry of Construction was planning to build a small fishing harbor and a large-scale housing complex but, in 1974, the World Bank revised it with plans to build a large fishing harbor and a small-scale housing complex. While elevating the Yeosu fishery harbor complex construction project as the main project of the Secondary Cities Regional Project, to the extent that it drew the highest budget of all the individual projects, it also drastically reduced the number of housing units for prospective employees from 2,100 to only 543 units. Consequently, there was a lack of smooth coordination between projects during the planning process and there were inconsistencies in scale between the two complexes after completion of the project. The second factor was the disparity in timing. The residents of the housing complex were selected before 1977, but

it was only after 1981 that the number of fishermen sharply increased due to the completion of the fishery harbor complex. At the time of selecting residents before the harbor's completion, it was unlikely there would be any worker who hoped to move from the existing port of Yeosu to the new remote housing complex. Therefore, the low correlation between the two complexes is attributed to the inconsistencies of scale and the timing of completion.

In addition to the low interrelationship between these two projects, poor administration and other problems caused various difficulties for the construction of the fishery harbor complex in Yeosu at the beginning of the project. However, the project continued and, as problems that were raised through follow-up projects were addressed and the facilities were expanded, Yeosu's fisheries workers and catches also greatly increased, and became a major hub of the country's fishery industry, such that the Gukdong fishery harbor was later designated as a national fishery harbor. Behind the successful growth of Yeosu (as the now-major fishing industry hub) is the Secondary Cities Regional Project in Korea. Therefore, despite a few problems that have arisen in the early parts of the project, the employment problem solution of the Secondary Cities Regional Project in Korea, which tried to provide the residents with a permanent employment base by promoting the housing development project and the regional development project in parallel, can be said to be successful.

This study suggests that Korea was indeed a test bed of the World Bank's housing policy. The housing finance and cross-subsidies introduced in the sites and services projects were pilot measures that had not been applied to other developing countries. Thus, given that the World Bank's housing policy shifted from sites and services to housing finance after the completion of the Secondary Cities Regional Project in Korea, we can

conclude that a preliminary attempt in Korea may have influenced the shift of the World Bank housing policy. Furthermore, that the sites and services projects were implemented in parallel with regional development projects can be said to be innovative, which supports the hypothesis that it had a major impact on subsequent World Bank housing policy. Considering that the World Bank had no previous experience in providing loans to regional development projects and its housing policy in the 1990s shifted to the whole housing sector development, the significance of this study can be found in affirming this fact.

However, the characteristic of such a Korean transformation may result from a chance event. While the Korean government sought to develop the Gwangju area, which was underdeveloped, following its first Comprehensive National Development Plan, it had no interest in sites and services schemes. On the contrary, the World Bank insisted on expanding the sites and services projects internationally but had little interest in regional development projects. It was in this context that the Korean government and the World Bank pursued a mix of regional development and sites and services projects based on common interest in the development of underdeveloped areas, as this study found. Therefore, this study is also significant in having identified the source of the unique features of the Secondary Cities Regional Project in Korea.

Keywords : the Secondary Cities Regional Project in Korea, the 1970s, self-help housing, the World Bank, sites and services schemes, housing finance, cross-subsidy, regional development.

Student Number : 2012-30186

故 최막중 교수님께 이 논문을 바칩니다.